

प्रकाशक
कॉलेज बुक डिपो
त्रिपोलिया, बम्बयपुर

प्रथम संस्करण 1968
सर्वाधिकार प्रकाशकाधीन सुरक्षित
मूल्य बीस रुपये

मुद्रक
कॉलेज प्रेस
बम्बयपुर

समर्पित



उस स्नेहमयी

माँ

को

जिसका अध्यवसायपूर्ण सरल
जीवन मेरी प्रेरणाओं
का अदम्य स्रोत है

भूमिका

भारत में स्थानीय सरकार की परम्परायें उतनी ही पुरातन हैं जितना कि उसका स्वयं का इतिहास। ग्राम पंचायतों का प्रचलन इस देश में बहुत पहले से ही रहा है। इतने पर भी स्थानीय निकायों के संगठन एवं कार्यों का वर्तमान रूप अपनी परम्पराओं के विकास का स्वाभाविक परिणाम न होकर अपने आप में एक अलग ही कृति है जिसे हमने ब्रिटिश राज के अनुभवों से पाया है तथा स्वयं की कल्पनाओं के आधार पर बनाये रखा है। प्रजातंत्र के आधार के रूप में तथा प्रशासनिक कार्यकुशलता के लिए जिस स्थानीय सरकार को भारत में अपनाया गया वह स्थानीय लोगों की समस्याएँ सुलभाने के लिए स्थानीय आधार पर स्थानीय जनता द्वारा ही किये गये प्रयासों का योगमात्र है। इन प्रयासों की सफलता एवं सार्थकता बहुत कुछ इस बात पर अवलम्बित है कि इससे प्रभावित एवं इसमें संलग्न लोगों के मस्तिष्क में इसके संगठन एवं कार्य प्रणाली की तस्वीर कितनी स्पष्ट उभर सकी है।

प्रस्तुत अध्ययन—“भारत में स्थानीय प्रशासन” इस तस्वीर को उभारने एवं स्वयं की तूलिका से इसमें कुछ नये रंग भरने का ही एक प्रयास है जिसकी सफलता एवं सार्थकता इस बात पर निर्भर करती है कि स्थानीय प्रशासन के निकायों, कार्यकर्त्ताओं, प्रभावितों, विद्यार्थियों एवं जिज्ञासुओं को इसने कितना लाभान्वित किया है।

मैं अपने उन सभी गुरुजनों, आत्मीयों, साथियों एवं सहायकों की प्रेरणा, प्रेम एवं सहयोग का हृदय से आभारी हूँ जिन्होंने प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष, चेतन या अचेतन रूप से भारत में स्थानीय प्रशासन पर अपनी छाप छोड़ी है। प्रकाशक-बन्धुओं की लगन एवं उत्साह के कारण यह रचना इतनी शीघ्र सामने आ सकी इसके लिए वे भी कम धन्यवाद के पात्र नहीं हैं। जिन पत्र, पत्रिकाओं एवं मानक-ग्रन्थों से सहयोग प्राप्त किया गया उनके लिए पुस्तक सदैव श्रेणी रहेगी।

अन्त में, मैं सभी विद्वानों, विचारकों, आलोचकों एवं प्रशासकों के रचनात्मक विचार एवं आलोचनाएं भेजने के लिए उन्हें आमंत्रित करता हूँ जिन्हें प्राप्त करने पर मुझे हार्दिक प्रसन्नता होगी।

राजनीतिशास्त्र विभाग,

राजस्थान विश्वविद्यालय,

जयपुर

हरीशचन्द्र शर्मा

OUR OTHER PUBLICATIONS

1. राजनीतिक विचारों का इतिहास (1966) Rs. 16.00
(Political Thought from Plato to Burke)
By : Dr. Prabhu Dutt Sharma, M. A., Ph. D. (U. S. A.)
University of Rajasthan, Jaipur.
2. आधुनिक राजनीतिक विचारों का इतिहास (1967) 20.00
(Modern Political Thought)
(From Bentham to the Present Day)
By : Dr. Prabhu Dutt Sharma, M. A., Ph. D. (U. S. A.)
3. तुलनात्मक राजनीतिक संस्थाएँ (1966) 16.00
(Comparative Political Institutions)
By : Dr. Prabhu Dutt Sharma, M. A., Ph. D. (U. S. A.)
4. अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति की विचारभूमि (1967) 20.00
(Theory of International Politics)
By : Dr. Prabhu Dutt Sharma, M. A., Ph. D. (U. S. A.)
& H. C. Sharma, M. A.
5. लोक प्रशासन के नये क्षितिज (1967) 20.00
(Principles of Public Administration)
By : Dr. Prabhu Dutt Sharma, M. A., Ph. D. (U. S. A.)
& H. C. Sharma, M. A.
6. राजनीतिक निबन्ध (1966) 10.00
(Political Essays)
By : Dr. Prabhu Dutt Sharma, M. A., Ph. D. (U. S. A.)
7. भारत में लोक-प्रशासन (1966) 16.00
(Public Administration in India)
By : H. C. Sharma, M. A.
8. तुलनात्मक लोक प्रशासन (1967) 20.00
(Comparative Public Administration)
(With special reference to the Administration
in U. K, U. S. A., France and U. S. S. R.)
By : H. C. Sharma, M. A.

OUR OTHER PUBLICATIONS

- | | | |
|----|--|-------|
| 9 | भारत में स्थानीय प्रशासन (1968)
(Local Govt in India)
<i>By Prof Harish Chandra Sharma</i> | 20 00 |
| 10 | इंग्लैण्ड में स्थानीय प्रशासन (1968)
(Local Govt in England)
<i>By Prof H C Sharma</i> | 20 00 |
| 11 | फ्रांस में स्थानीय प्रशासन (1968)
(Local Govt in France)
<i>By Prof H C Sharma</i> | 20 00 |
| 12 | अमेरिका में स्थानीय प्रशासन (1968)
(Local Govt in America)
<i>By Prof H C Sharma</i> | 20 00 |
| 13 | अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध (प्रथम भाग)
(International Relations from 1919 upto 1945) | 16 00 |
| 14 | अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध (द्वितीय भाग)
(International Relations from 1945 upto Present day) | 16 00 |
| 15 | विश्व के प्रमुख संविधान (1968)
<i>(A Comparative Study of U S A U S S R, U K Switzerland Japan and France)</i> | 16 00 |

राजस्थान में पंचायती राज क्षेत्र पर सादिकअली प्रति-
 नेदन के विचार १३४
 (Sadiq Ali Report on the area of Panchayati Raj
 in Rajasthan)

५. स्थानीय निकायों की बनावट	....	...	१३६
(The structure of Local Bodies)			
शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकाय	....	...	१३६
(Local Bodies in Urban Areas)			
नगर निगम	....	...	१३६
(Municipal Corporation)			
कलकत्ता नगर निगम	....	...	१४०
(Calcutta Municipal Corporation)			
बम्बई नगर निगम	...	...	१४७
(Bombay Municipal Corporation)			
पटना नगर निगम	...	...	१५०
(Patna Municipal Corporation)			
नगरपालिका	...	...	१५७
(Municipality)			
नगरपालिकाओं की रचना	...	...	१५८
(The structure of Municipalities)			
परिषदों की शक्तियाँ एवं कार्य	...	...	१६०
(The Powers & Functions of the Council)			
नगरपालिका की कार्यपालिका	...	...	१६१
(The executive of Municipality)			
नगरपालिकाओं के कार्य	...	...	१६६
(The Functions of Municipalities)			
नगरपालिका प्रशासन की कुछ कठिनाइयाँ	...	...	१६७
(Some Difficulties of Municipal Administration)			
कुछ व्यावहारिक सुझाव	...	...	१७०
(Some Practical Suggestions)			
देहाती क्षेत्रों के स्थानीय निकाय	...	...	१७२
(Local Bodies in Rural Areas)			
राजस्थान में देहाती स्थानीय प्रशासन	...	...	१७३
(Rural Local Administration in Rajasthan)			
ग्राम पंचायत	...	...	१७३
(Village Panchayats)			

स्थानीय प्रतिनिधि निकायों की रचना पर दिन के विचार (Mill on the construction of Local representative bodies)	६०
श्रेष्ठ बनावट की कनोटिया (The tests of best structure)	६१

PART—TWO

भारत में स्थानीय प्रशासन

[LOCAL GOVERNMENT IN INDIA]

३ भारत में स्थानीय सरकार की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background of Local Government in India)	६६
प्राचीनकाल में स्थानीय शासन (Local Administration in Ancient Times)	६६
मौर्यकाल में स्थानीय शासन (Local Administration in Moraya's Period)	७३
आधुनिककाल में स्थानीय शासन (Local Administration in Modern Period)	७६
पंचायतों पर महात्मा गांधी के विचार (Mahatma Gandhi on Village Panchayats)	८३
स्वतन्त्रता से पूर्व स्थानीय निकायों के कार्य (Functions of Local Bodies before Independence)	८७
स्वतन्त्रता के बाद पंचायती राज में उत्प्रेक्षणीय विकास (Important Landmarks in Post-independence Panchayati Raj)	१००
स्थानीय स्वायत्त सरकार मन्त्री सम्मेलन, जम्मू (The Area of Local Government)	१०५
४ स्थानीय सरकार का क्षेत्र (The Area of Local Government)	१११
नगर का अर्थ	११६
नगरों के विकास का परिणाम	१७
नगर विकास के कारण	११८
देहाती स्थानीय सरकार के क्षेत्र (Areas of Rural Local Government)	१२२
गांव स्थानीय सरकार के क्षेत्र के रूप में	१२६
बलवंतराय मेहता समिति की सिफारिशें	१३०
राजस्थान में पंचायती राज का क्षेत्र (Area of Panchayati Raj in Rajasthan)	१३२

राजस्थान में पंचायती राज क्षेत्र पर सादिकअली प्रति-
वेदन के विचार १३४
(Sadiq Ali Report on the area of Panchayati Raj
in Rajasthan)

५. स्थानीय निकायों की बनावट	....	...	१३६
(The structure of Local Bodies)			
शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकाय	....	...	१३६
(Local Bodies in Urban Areas)			
नगर निगम	....	...	१३६
(Municipal Corporation)			
कलकत्ता नगर निगम	....	...	१४०
(Calcutta Municipal Corporation)			
बम्बई नगर निगम	...	...	१४७
(Bombay Municipal Corporation)			
पटना नगर निगम	...	...	१५०
(Patna Municipal Corporation)			
नगरपालिका	...	...	१५७
(Municipality)			
नगरपालिकाओं की रचना	...	...	१५८
(The structure of Municipalities)			
परिषदों की शक्तियाँ एवं कार्य	...	...	१६०
(The Powers & Functions of the Council)			
नगरपालिका की कार्यपालिका	...	...	१६१
(The executive of Municipality)			
नगरपालिकाओं के कार्य	...	...	१६६
(The Functions of Municipalities)			
नगरपालिका प्रशासन की कुछ कठिनाइयाँ	...	...	१६७
(Some Difficulties of Municipal Administration)			
कुछ व्यावहारिक सुझाव	...	...	१७०
(Some Practical Suggestions)			
देहाती क्षेत्रों के स्थानीय निकाय	...	...	१७२
(Local Bodies in Rural Areas)			
राजस्थान में देहाती स्थानीय प्रशासन	...	...	१७३
(Rural Local Administration in Rajasthan)			
ग्राम पंचायत	...	...	१७३
(Village Panchayats)			

पंचायत समिति (Panchayat Samiti)	१७६
जिला परिषद (Zila Parishad)	१७८
अन्य राज्यों में देहाती स्थानीय प्रशासन (Local Government in other States)	१७९
मैसूर राज्य में ग्राम पंचायतें (Village Panchayats in Mysore)	१८२
पंजाब राज्य में पंचायत प्रशासन (Panchayat Administration in Punjab State)	१८६
मध्य प्रदेश की जनपद योजना (The Janpad Scheme of Madhya Pradesh)	१८८
६ स्थानीय सत्ताओं के कार्य (The Functions of Local Authorities)	१९१
नगर निगमों के काम (Functions of the Municipal Corporations)	१९४
नगरपालिका के काम (The Functions of Municipality)	१९६
नगर नियोजन आन्दोलन (City Planning Movement)	२०३
केन्द्रीय स्तर पर आन्दोलन (The Movement at Central Level)	२०४
बम्बई राज्य में शहर विकास कार्यक्रम (City Improvement in Poona)	२०६
पूना में नगर विकास (Urban Development in West Bengal)	२१०
पश्चिमी बंगाल में शहर विकास (Urban Improvement in Delhi)	२११
देहली में नगर विकास (Functions of the Rural Local Bodies)	२१२
देहाती स्थानीय निकायों के काम (The Functions of Panchayat Samities)	२१४
पंचायत समितियों के काम (Functions of the Zila Parishad)	२२१
जिला परिषदों के काम (Functions of the Zila Parishad)	२२४
पंचायती राज में ग्राम सभा	२२६

स्थानीय निकायों द्वारा न्याय व्यवस्था (Justice by the Local Bodies)	२२६
--	-----	-----	-----

७. स्थानीय सरकार के अधिकारी (The Authority of Local Government)	२३५
--	-----	-----	-----

नगर निगम में उच्च सत्ता—मेयर (Mayor : The Higher Authority in Municipal Corporation)	२३७
---	-----	-----	-----

नगरपालिका की उच्च सत्ता—कार्यपालिका अधिकारी और अध्यक्ष	२३८
---	-----	-----	-----

(The Executive Officer and President : The Higher Authority in Municipalities)			
--	--	--	--

देहाती स्थानीय सरकार की सत्तायें (The Authorities of Rural Local Govt)	२४५
---	-----	-----	-----

खण्ड स्तर की सत्तायें (The Authorities at Block Level)	२४६
---	-----	-----	-----

जिला स्तर की सत्तायें (The Authorities at District Level)	२५५
--	-----	-----	-----

८. स्थानीय सरकार के सेवी वर्ग का प्रबन्ध (The Personnel Management of Local Govt.)	२६१
---	-----	-----	-----

नगरपालिका स्तर पर सेवी वर्ग प्रबन्ध (Personnel Management at Municipal Level)	२६३
--	-----	-----	-----

सेवाओं का प्रान्तीयकरण (Provincialization of Service)	२७०
--	-----	-----	-----

देहाती स्तर पर सेवी-वर्ग प्रबन्ध (Personnel Management at Rural Level)	२७४
---	-----	-----	-----

सेवी-वर्ग का प्रशिक्षण (The Training of Personnel)	२८२
---	-----	-----	-----

९. स्थानीय सरकार पर पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण (Supervision and Control over Local Government)	२८०
---	-----	-----	-----

स्थानीय निकायों पर प्रशासकीय नियन्त्रण (Administrative Control over Local Bodies)	२८१
--	-----	-----	-----

नगरपालिका परिषदों पर पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण (Supervision and Control over Municipal Councils)	२८६
--	-----	-----	-----

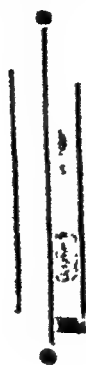
देहाती स्थानीय निकायों पर नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण (Supervision and Control over Rural Local Body)	२९६
---	-----	-----	-----

१०	स्थानीय सरकार की वित्तीय व्यवस्था (Financial Management of Local Government)	३१२
	भारत में नगरपालिकाओं में राजस्व के स्रोत (Sources of Revenue in Indian Municipalities)	३११
	पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय व्यवस्था (The Financial Management of Panchayati Raj Institutions)	३२७
	बरो से प्राप्त आय (The Income from Taxes)	३३१
	आय के अन्य स्रोत (Other Sources of Income)	३३८
	अनुदान द्वारा प्राप्त आयदानी (The Income Receipt through Grants)	३४४
	क़र (Loans)	३४६
११	स्थानीय एवं राज्य स्तर पर समिति व्यवस्था (Committee System at Local & State Level)	३५१
	नगरपालिका स्तर पर समितियाँ (Committees at Municipal Level)	३५२
	कानूनी आधार पर निर्मित समितियाँ (The Committees formed under the Municipal Law)	३५२
	कानून के अतिरिक्त बनायी गयी समितियाँ (The Committees formed as Non Statutory)	३५५
	परिषद एवं समितियों के बीच सम्बन्ध (The Relationship between Council and Committees)	३५७
	देहाती स्थानीय प्रशासन में समितियाँ (Committees in Rural Local Administration)	३५९
	राज्य स्तर पर समिति व्यवस्था (Committee System at State Level)	३६७
	सदन समिति (The House Committee)	३७१
	विशेषाधिकार समिति (The Privileges Committee)	३७४

महत्त्वों के विशेषाधिकार, शक्तियाँ एवं श्रमस्वतन्त्रताएँ (The Privileges, Powers and Immunities)	३७४
राजस्थान में विशेषाधिकार समिति का गठन (Organisation of Privileges Committee in Rajasthan Assembly)	३८०
कार्य परामर्शदाता समिति ... (Business Advisory Committee)	३८५
नियम समिति ... (Rules Committee)	३८६
जनलेखा समिति ... (Public Accounts Committee)	३८
प्रावक्तन समिति ... (Estimates Committee)	४०६
अधीनस्थ विधान पर समिति ... (The Committee on Sub-ordinate Legislative)	४१६
सरकारी प्राश्नानों पर समिति ... (Committee on Governmental Assurance)	
याचिका समिति ... (Petitions Committee)	४२६
सामयिक समितियाँ ... (Adhoc Committees)	४३१
१२. स्थानीय सरकार की समस्याएँ और भविष्य ... (The Problems & Future of Local Govt.)	४३३
क्षेत्रीय समस्याएँ ... (Areal Problems)	४३४
चुनाव सम्बन्धी समस्याएँ ... (Elections Problems)	४३७
नगरपालिका स्तर पर चुनाव की समस्याएँ ...	४३८
नगरपालिका चुनावों में राजनैतिक दल ... (Political Parties in Municipal Elections)	४४३
चुनाव याचिकाएँ ... (Election Petitions)	४४६
देहाती स्तर पर चुनाव समस्याएँ ... (Election Problems of Rural Level)	४४७
सेवी वर्ग से सम्बन्धित समस्याएँ ... (The Problems related with Personnel)	४५०

समन्वय की समस्या	---	---	---	४१२
(The Problem of Co-ordination)				
जनता के योगदान की समस्या	---	---	---	४१४
(The Problem of peoples participation)				
नगरपालिका प्रशासन की समस्याएँ	---	---	---	४१६
(The Problems of Municipal Administration)				
कमजोर वर्गों की समस्याएँ	---	---	---	४१९
(The Problems of Weaker Sections)				
वित्तीय समस्याएँ	---	---	---	४२४
(The Financial Problems)				
अधिकारी एवं गैर-अधिकारी सदस्यों के बीच सम्बन्धों की समस्या	---	---	---	४२८
(The Problem of Relationship between Official and Non official Members)				
स्थानीय संस्थाओं की कुछ अन्य समस्याएँ	---	---	---	४३४
(Some other Problems of Local Institutions)				

PART – ONE



स्थानीय प्रशासन पर प्रारम्भिक विचार

[Preliminary Thoughts On
Local Administration]

१. आधुनिक राज्य में स्थानीय सरकार का महत्व
२. स्थानीय निकायों का क्षेत्र एवं बनावट व विचारकर्ता एवं कार्य-पालिका शाखायें

आधुनिक राज्य में स्थानीय सरकार का महत्त्व

[IMPORTANCE OF LOCAL GOVT. IN MODERN STATE]

व्यक्ति को एक राजनैतिक प्राणी मानने वालों का कहना है कि व्यक्ति राज्य में ही जन्म लेता है, राज्य में ही बड़ा होता है तथा इसी में जीवन के सुख-दुःख, आनन्द-क्लेश, उन्नति-अवनति आदि का अनुभव एवं अवगमन करता है और राज्य में ही उसका प्राणान्त हो जाता है। इन विचारकों की भाषा में केवल देवता अथवा जानवर ही राज्य की परिधियों से बाहर रह सकते हैं, किसी साधारण अथवा असाधारण व्यक्ति के लिए यह सर्वथा असम्भव है। राजनीति शास्त्र के विद्वान् 'राज्य' के मूलतः जिन चार आवश्यक तत्वों का उल्लेख करते हैं उनमें से ही एक 'सरकार' भी है। राज्य एवं व्यक्ति का अभिन्न सम्बन्ध तथा सरकार एवं राज्य का अटूट सम्पर्क तार्किक रूप से व्यक्ति एवं सरकार के बीच भी एक ऐसी कड़ी स्थापित कर देता है जिसके द्वारा एक के बिना दूसरे का अस्तित्व ही संदेहशील बन जाये। सरकार का कार्य, महत्त्व एवं उद्देश्य समय के अनुसार बदलता चला गया है। युग की आवश्यकताओं ने तथा व्यक्ति की आकांक्षाओं ने उसके जीवन में सरकार के स्थान का निश्चय किया है। फाईनर (Herman Finer) महोदय के कथनानुसार 'सरकार' किसी भी समाज द्वारा स्थापित कार्यों एवं यंत्रों की व्यवस्था है जो कि अपने भूभाग में सभी व्यक्तियों एवं समुदायों पर सर्वोच्च एवं अन्तिम नियंत्रण रखती है।¹ यह नियंत्रण मानव समाज में शान्ति एवं व्यवस्था की स्थापना की दृष्टि से रखा जाता है। राज्य में रहने वाले सभी व्यक्ति अपनी योग्यताओं का यथानुसार विकास कर सकें तथा कोई भी व्यक्ति अनुचित रूप से अपनी शक्तियों का प्रयोग करके इस प्रकार के विकास में बाधा न पहुँचाये—यह देखना राज्य का एक प्रमुख उत्तरदायित्व माना जाता है जिसे वह सरकार के माध्यम से सम्पन्न करता है।

1. "Govt. is the system of functions and machinery established by any society for the supreme and ultimate control of all individuals and groups within its territory." ;
—Herman Finer, English Local Govt.

घटारहवीं शताब्दी में राज्य के कार्यों एवं महत्व के सम्बन्ध में व्यक्तिवादी विचारधारा का प्रभावपूर्ण माना जाता था। इसके अनुसार सरकार को केवल सीमित कार्य ही सौंपे गये थे। व्यक्तिवादी विचारधारा के समर्थक राज्य को एक आवश्यक बुराई मानते थे और इसलिए उनका कहना था कि सरकार को बाह्य प्राप्तिमणों एवं आन्तरिक उपद्रवों से व्यक्ति की रक्षा करने के अतिरिक्त और कुछ भी नहीं करना चाहिए क्योंकि यह इसमें अधिक कुछ कर नहीं सकता, क्योंकि यह व्यक्ति की स्वतन्त्रता के लिए घातक होगा तथा क्योंकि इसमें व्यक्ति की कार्य करने की क्षमता एवं पहल पर घातक प्रभाव पड़ेगा। सरकार के कार्यों के इस सीमित स्वरूप के साथ यह जरूरी नहीं था कि उसने सगठन को व्यापक बनाया जाये। यद्यपि अपने पुलिस कार्यों का निर्वहण करने के लिए भी सरकार को केन्द्रीय सगठन एवं स्थानीय शाखाओं में विभाजित किया जाता था किन्तु यह विभाजन स्थानीय मामलों को किसी प्रकार की विशेष भक्ति नहीं देता था। लोक कल्याणकारी राज्य की मान्यता को महत्व प्राप्त होने के बाद जब राज्य का कार्यक्षेत्र व्यापक हो गया तो सरकार के स्थानीयभागों का महत्व भी बढ़ने लगा। स्थानीय सरकारें नागरिकों के प्रतिदिन के जीवन की छोटी से छोटी आवश्यकता को पूरा करने में महत्वपूर्ण योगदान देने लगीं। समय की गति के साथ-साथ स्थानीय सरकार व्यक्ति के जीवन का एक अविभाज्य भाग बन गईं जिसके सत्रिय सहयोग के बिना न केवल उसने व्यक्तित्व का समुचित विकास कर सकता है वरन् उसने सामान्य जीवन के सम्भालन में भी अहम भूमिका सकती हैं। ऐसी स्थिति में कई बार यह प्रश्न विचारणीय बन जाता है कि किन परिस्थितियों में स्थानीय सरकार को इतना अधिक प्रभाव एवं गौरवपूर्ण बना दिया जितना कि वे अब हैं तथा इनका सगठन ही क्यों किया गया? दूसरे शब्दों में हम कह सकते हैं कि स्थानीय समस्याओं को क्यों स्थापित किया गया तथा इनका अधुनिक राज्य के सदर्भ में क्या महत्व है?—यह प्रश्न आज अत्यन्त सामान्य बन चुका है। इस प्रश्न का महत्व दो तथ्यों को देखते हुए और भी अधिक है। प्रथम तो इसलिए कि समय की मांग के अनुसार स्थानीय सरकारों को अधिक कार्य एवं उत्तरदायित्व सौंपना आवश्यक बन गया है और ऐसा तब तक नहीं किया जा सकता जब तक कि जनमत ऐसा करने की अनुमति न दे। दूसरे, स्थानीय सरकार के कार्यों की सफलता एवं साव्यता के लिए जनता का अधिकाधिक सहयोग वाछनीय है और जब तक यह नहीं प्राप्त हो जाता उस समय तक इनका प्रयत्न से प्रयत्न सगठन भी निरर्थक रहेगा। इस सहयोग की प्राप्ति के लिए भी स्थानीय सरकार के महत्व एवं उपयोगिता का व्यापक रूप से प्रचार किया जाना अत्यन्त आवश्यक है।

स्थानीय सरकार का अर्थ

[The Meaning of Local Govt]

स्थानीय सरकार को सगठित करने का कारण तथा उसका महत्व जानने से पूर्व यह अत्यन्त आवश्यक प्रतीत होता है कि उसके स्वरूप एवं अर्थ के सम्बन्ध में कुछ विचार कर लिया जाये। स्थानीय सरकार का अर्थ इसके

शब्दों से ही प्रकट हो जाता है। इस दृष्टि यह वह सरकार होती है अथवा सरकार का वह अंग होता है जिसमें प्रायः स्थानीय लोगों द्वारा स्थानीय हितों की सिद्धि के लिए प्रयास किये जाते हैं। किसी भी देश की 'सरकार' केवल केन्द्रीय संगठन द्वारा ही समस्त देश में शान्ति व्यवस्था बनाये रखने तथा जन जीवन के चहुंमुखी विकास की योजनाओं को क्रियान्वित करने का कार्य सम्पन्न नहीं कर सकती। ऐसा करने के लिए उसे हजारों स्थानीय सत्ताओं का सक्रिय सहयोग प्राप्त करना होता है। ये स्थानीय सत्तायें, जोगते हुए-सोते हुए तथा कार्य करते हुए-खेलते हुए लोगों के जीवन को निरीक्षित निर्देशित एवं नियंत्रित करती हैं। ये सभी नागरिकों को कम से कम-स्तर की शिक्षा, स्वास्थ्य, कल्याणकारी सेवायें, सड़कें, शान्ति एवं सुरक्षा, सुन्दर वातावरण आदि प्रदान करती हैं। इनके कार्यों के क्षेत्र एवं विस्तार का वर्णन इतनी आसानी के साथ नहीं किया जा सकता। 'स्थानीय सरकार' शब्द को दो भिन्न अर्थों में समझा जा सकता है। मोन्टेग्यू हैरिस (Montagu Harris) के मतानुसार इन दो में से प्रथम तो यह उस सरकार की ओर इंगित करती है जो कि केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त तथा केवल उसी के प्रति उत्तरदायी स्थानीय एजेंटों की एक देश के सभी भागों की सरकार होती है।¹ यह स्थानीय सरकार का एक रूप है। किन्तु यथार्थ में इसको केन्द्रीय व्यवस्था का ही एक भाग मानना अधिक उपयुक्त रहेगा। स्थानीय सरकार के इस रूप के लिए प्रायः स्थानीय राज्य सरकार (Local State Govt.) शब्द का प्रयोग किया जाता है। स्थानीय सरकार का एक दूसरा रूप वह है जहां कि स्थानीय निकाय स्वतन्त्र निर्वाचन द्वारा गठित होते हैं और राष्ट्रीय सरकार की सर्वोच्चता के आधीन रह कर ही कुछ मात्रा में शक्ति, स्वेच्छा एवं उत्तरदायित्व का उपभोग करते हैं। ऐसा करते समय उनकी निर्णय शक्ति पर उच्च सत्ता का नियंत्रण नहीं रहता है।² स्थानीय सरकार की शक्ति, स्वेच्छा, एवं उत्तरदायित्वों की मात्रा देश की स्थिति के अनुसार बदलती रहती है। कई बार इसे सामुदायिक स्वायत्तता का नाम भी दे दिया जाता है। किन्तु अधिकांश देशों में इसके लिए स्थानीय स्वायत्त शासन शब्द का प्रचलन है।

1. "The Govt. of all parts of a country by means of local agents appointed and responsible only to the Central Govt. This is local govt. of a kind, but is part of a centralized system and may be called "Local State Govt."."

—G. Montagu Harris, *Comparative Local Govt.*, P. 9

2. "Govt. by local bodies, freely elected, which, while subject to the supremacy of the national government are endowed in some respects with power, discretion and responsibility which they can exercise without control over their decisions by the higher authority."

स्थानीय राज्य सरकार एवं स्थानीय स्वायत्त सरकार पदों के लिए कमी-कमी क्रमशः घनेकाग्रता (deconcentration) तथा विवेन्द्रीकरण (decentralization) शब्दों का प्रयोग किया जाता है। इन दोनों ही शब्दों का शाब्दिक अर्थ शक्ति को बांटन से है। एनमाइक्सोपीडिया ब्रिटैनिका के अनुसार आधुनिक स्थानीय सरकारों के दो महत्वपूर्ण पहलू हैं अर्थात् ये घनेकाग्रता एवं विवेन्द्रीकरण के घट्मून समन्वय का परिणाम है जो कि केन्द्रीय सत्ता की मुद्रिषा की दृष्टि से किया जाता है किन्तु ऐसा करते समय स्थानीय निकायों को यह आश्वासन प्रदान किया जाता है कि केन्द्र द्वारा जारी सत्ता का प्रयोग नहीं किया जायगा। इसके अतिरिक्त स्थानीय सरकार राज्य के कार्यों का विभागीकरण है जो कि सेवाओं के क्षेत्रीय वितरण पर निर्भर करता है। शक्तियों का प्रादेशिक वितरण स्थानीय सरकार का मूल तत्व है।¹ कार्ल जे. फ्रीड्रिख (Carl J. Friedrich) के मतानुसार यदि स्थानीय उद्देश्य की दृष्टि से देखा जाये तो 'स्वायत्त सरकार' स्थानीय समाज की एक प्रशासनिक व्यवस्था है जो कि व्यवस्थापन के नियमों द्वारा इन प्रकार विनियमित होती है कि सरकार को सत्ता का उस समय प्रतिनिधित्व करे जब कि वह स्थानीय रूप से सक्रिय है।² एनमाइक्सोपीडिया ब्रिटैनिका के अनुसार स्थानीय सरकार का अर्थ है पूर्ण राज्य की अपेक्षा एक सम्बन्धी प्रतिव्यक्ति एवं छोटे क्षेत्र में निरुपम सेने एवं उनको क्रियान्वित करने की सत्ता। स्थानीय सरकार को इसलिए महत्वपूर्ण माना जाता है क्योंकि यह निम्न लेने तथा कार्य करने की स्थानीयता की स्वतन्त्रता पर जोर देती है।³

स्थानीय सरकार की परिभाषा करते हुए एक अन्य लेखक जॉन जे क्लार्क (John J. Clark) ने लिखा है कि स्थानीय सरकार एक राष्ट्र अथवा राज्य की सरकार का वह भाग होती है जो कि मुख्य रूप से ऐसे विषयों पर

1. "In Local Government territorial distribution of power is the essence"

—Encyclopedia Britannica, 14.

2. "Looked at from the local end, Self Govt. is an administrative system of the [Local] community which is regulated by legislative norms in such a way as to represent the government's authority [Staatsgewalt] when it is locally active."

—Carl J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy 1966, P 244.

3. "Local government means authority to determine and execute measures within a restricted area inside and smaller than the whole state. The variant Local Self government is important for its emphasis upon the freedom of the locality to decide and act."

—Encyclopedia Britannica

विचार करती है जिनका सम्बन्ध एक विशेष जिले या स्थान के लोगों से होता है। साथ ही यह उन विषयों पर भी विचार करती है जिन्हें संसद द्वारा इनके द्वारा प्रशासित होने के लिए निश्चित कर दिया जाये। ये स्थानीय सत्तायें केन्द्रीय सरकार के आधीन रह कर कार्य करती हैं। इन कार्यों का प्रशासन करने के लिए उत्तरदायी ठहराई गई ये स्थानीय सत्तायें प्रायः निर्वाचित होती हैं।¹ मि० एल० गोल्डिङ्ग के कथनानुसार स्थानीय सरकार को कई प्रकार से परिभाषित किया गया है किन्तु सम्भवतः इसकी सबसे सरल परिभाषा यही है कि यह एक वस्ती के लोगों द्वारा अपने मामलों का स्वयं ही प्रबन्ध है।²

स्थानीय सरकार को राष्ट्रीय स्वायत्त सरकार का आधार माना जाता है। इसके समर्थन में यह कहा जाता है कि राष्ट्रीय स्वायत्त सरकार के लिए मस्तिष्क की कुछ आदतों की जरूरत होती है तथा इसके लिए एक विशेष प्रकार का सार्वजनिक व्यवहार आवश्यक होता है। इन सब के लिए आवश्यक प्रशिक्षण स्थानीय संस्थाओं द्वारा प्रदान किया जाता है। स्थानीय संस्थायें भावी नेताओं की पाठशालायें होती हैं जो कि उन्हें सही रूप से शासन व्यवस्था के संचालन का कार्य सिखाती हैं। यह विचार यद्यपि कुछ सत्यता रखता है किन्तु यह इतना महत्वपूर्ण नहीं है इस पर बहुत अधिक जोर दिया जाये। मि० ग्लेडस्टन (Gladstone) ने एक बार यह कहा था कि स्थानीय सरकार की प्रशिक्षण शाला से भारत के भावी नेता उत्पन्न हो सकते हैं। भारतीय नेता, जैसे गोखले एवं फिरोजशाह मेहता आदि इस मत के समर्थक थे। उन्हीं के शब्दों में—“हम स्थानीय सरकार को इसलिए महत्व प्रदान करते हैं कि यह विभिन्न जातियों एवं धर्मों के लोगों को एक सामान्य लक्ष्य के लिए कार्य करने की शिक्षा देती है।” भारतीय स्वतन्त्रता संग्राम के अनेक सेनानियों ने स्थानीय सरकार संस्थाओं में प्रशिक्षण प्राप्त किया था। मि० आर० एम० जेक्सन (R.M.Jackson) स्थानीय सरकार

1. “Local Government is that part of the government of a nation or state which deals mainly with such matters as concern the inhabitants of a particular district or place together with those matters which Parliament has deemed it desirable should be administered by local authorities, subordinate to the Central Government.

The Local bodies so charged with the administration of these functions are, in the main, elective.”

—John J. Clarke, *The Local Government of the United Kingdom*, 15th ed; 1955, P. 1

2. “Local Government has been defined in various ways, but perhaps the simplest definition is “the management of their own affairs by the people of a locality”

—L. Golding, *Local Government*, English Universities Press Ltd., London, 1955., P. 19

की समस्याओं को इतना अधिक महत्व प्रदान करने के पक्ष में नहीं हैं। वे यह मानते हैं कि ब्रिटिश संसदीय जीवन में अनेक ऐसे व्यक्तित्व देखने को मिलते हैं जिनकी कि स्थानीय सरकार की समस्याओं में प्रशिक्षण प्राप्त हुआ था किन्तु उनके कथनानुसार यह भी एक तथ्य है कि राष्ट्रीय स्तर के अनेक उल्लेखनीय राजनैतिक व्यक्तित्व ऐसे भी रहे हैं जिनका स्थानीय सरकार की समस्याओं के साथ कुछ भी लेना-देना नहीं था। वे लिखते हैं कि ऐतिहासिक तथ्यों के अनुसार ब्रिटिश स्थानीय सरकार ने अपना वर्तमान रूप ग्रहण किया तथा यह अधिक प्रजातन्त्रात्मक बन गई। इसका कारण यह है कि स्थानीय सरकार ने राष्ट्रीय सरकार का अनुगमन किया है, उतना नेतृत्व नहीं किया है।¹ जैक्सन महाशय का कहना है कि स्थानीय सरकार मूल रूप से समाज के सामान्य विभिन्न सेवाओं को सम्पन्न किया जाता है। यह एक व्यवहारिक व्यवसाय है और इस रूप में देखने पर ही हम इतकी मही प्रकृति को देख सकते हैं। यदि हम इसे नागरिकों को प्रशिक्षण देने वाले के रूप में देखेंगे तो इसका सही स्वरूप इतना दिखाई नहीं देगा।² दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि स्थानीय सरकार की समस्याएँ मूल रूप से उस स्थान विशेष के निवासियों की सुख सुविधा एवं विभिन्न समस्याओं के निवारण का प्रयास करती हैं। इस बीच में यदि किसी कार्यकर्ता में नेतृत्व के गुणों एवं प्रशासकीय योग्यताओं का भी विकास हो जाये तो यह एक प्राथमिक बात है।

स्थानीय सरकार के कार्य का अध्ययन करते समय यह उचित रहेगा कि स्थानीय स्वायत्त सरकार (Local Self Govt) और स्थानीय स्वायत्त प्रशासन (Local Self-Administration) के बीच स्थित अन्तर को समझ लिया जाये। डा० गोयेज (Goetz) के मतानुसार 'स्वायत्त सरकार' शब्द केवल साम्प्रदायिक प्रशासन का ही द्योतक है। दूसरे शब्दों में 'स्वायत्त सरकार' स्वायत्त शासन से कुछ कम है। इसके विपरीत मोन्टेग्यू हैरिस (Montagu Harris) के मतानुसार सत्प्रता इसके विपरीत है। इनका कहना है कि स्थानीय स्वायत्त शासन केवल वही रहता है जहाँ पर कि स्थानीय स्वायत्त सरकार होती है।

- 1 "As a matter of historical fact, English Local Government took its present form and was made more democratic because Parliament has become more democratic. Local government has followed national government and has not led it."

—R. M. Jackson, *The Machinery of Local Government*, 1958, P. 1

- 2 "Local Government is essentially a method of getting a community to do its own work. It is in this way, we have if we think in

स्थानीय सरकार की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

[The Historical Background of Local Govt.]

स्थानीय सरकार का संगठन जैसा कि हमें आज विश्व के अधिकांश विकसित देशों में प्राप्त होता है, एक लम्बे विकास का परिणाम है। जिन संगठन को भी विभिन्न मोड़ प्रदान किये तथा समय-समय पर इनके रूप को ढाला और संवारा। आज प्रायः सभी सम्य देशों में स्थानीय सरकार का रूप एक जैसा ही प्रतीत होता है। कई बार स्थानीय सरकार का रूप एक प्रणाली की तुलना एक ऐसे बड़े व्यापार से की जाती है जो कि राष्ट्रव्यापी अथवा अन्तर्राष्ट्रीय कार्य-क्षेत्र रखता है और जिसने अपने कार्य संचालन के लिए अनेक स्थानों पर विभिन्न कार्यालय खोल रखे हैं। इन स्थानीय शाखाओं को समय-समय पर मुख्यालय से आदेश एवं निदेश प्राप्त होते रहते हैं तथा वे उससे प्रभावित होकर कार्य संचालित करती हैं। जो तत्व एवं आवश्यक-अथवा प्रेरित करते हैं सम्भवतः वे ही मिलकर एक देश की केन्द्रीय सरकार को स्थानीय सरकारों का संगठन करने के लिए प्रभावित करती हैं। केन्द्रीय सरकार अपनी शाखाओं को कितनी स्वतंत्रता प्रदान करेगी तथा उन पर केन्द्र का कितना नियंत्रण रहेगा यह बात परिस्थितियों के अनुसार निर्धारित की जाती है।

राज्य के उद्भव काल में, जबकि उसका आकार, कार्य क्षेत्र एवं उत्तर-दायित्व कम होते थे उन्हें ये स्थानीय शाखाएँ नियुक्त करने की आवश्यकता नहीं पड़ती थी। इन छोटे राज्यों में इनके कार्यों का प्रशासन केवल एक ही केन्द्रबिन्दु से विस्तार के साथ संचालित किया जाता था। स्थानीय सरकार का अस्तित्व नहीं था। प्रारम्भिक विश्व-राज्य अर्वाचीन काल के राज्यों की तुलना में बहुत छोटे होते थे। उनकी शासन व्यवस्था के संचालन के लिए एक छोटी सी परिषद तथा एक राजा ही काफी होता था। केन्द्रीय एवं स्थानीय—दोनों ही स्तर के कार्यों का सम्पादन ये आसानी से कर सकते थे। मि. जैकसन (W. E. Jackson) के कथनानुसार यह कहना सच है कि समता के प्रारम्भिक दिनों में सभी सरकारें स्थानीय होती थीं—क्योंकि प्रशासित किये जाने वाले क्षेत्र छोटे थे। केन्द्रीय सरकार को तो स्थानीय अधीनस्थ सहायता की आवश्यकता उस समय हुई जबकि राष्ट्र बड़े हो गये तथा कार्य अधिक जटिल बन गये।¹

1. "In a sense it is true to say that, in the early days of civilization, all government was local: for the areas to be governed were small. It is when nations grow big, and affairs become more complex, that the Central government needs Local Subordinate help."

—W. Erick Jackson, Local Government in England, 1951, P. 11.

समस्या के विकास के साथ-साथ राज्य के रूप एवं उत्तरदायित्व में भी क्रान्तिकारी रूप में परिवर्तन हुए। प्रारम्भ में शक्ति एवं व्यवस्था को सरकार की एक मुख्य विशेषता माना जाता था। सरकार का नाम मुन्ने ही जिस समस्या का चित्र सामने सदा हो जाता था वह घातक, मत्ता, विवाहारी शक्ति, दमन आदि से पूर्ण था। राजा का कार्य मुख्य रूप में केवल यही था कि वह चोरों, लुटेरों, धोखाधूओं, हत्यारों, एवं अन्य प्रकार की बदमाश प्रवृत्ति के लोगों को पकड़ कर दण्ड दे। साथ ही वह अन्य राज्यों के आक्रमण में भी नागरिकों की रक्षा करे। ज्यों-ज्यों एक राजा का राज्य क्षेत्र बढ़ता गया तथा उसका साम्राज्य व्यापक बनता गया त्यों-त्यों उसके साम्राज्य के विभिन्न भागों में शासन का संचालन करने के लिए स्थानीय सहायता की आवश्यकता भी बढ़ती गई। आवागमन के साधनों के प्रभाव एवं संचार व्यवस्था के समुचित रूप में न होने के कारण केन्द्रीकृत व्यवस्था दूरस्थ प्रदेशों के शासन का समुचित प्रबन्ध नहीं कर सकती थी। इस समस्या के समाधान के रूप में स्थानीय स्तर पर वही के निवासियों की कुछ समस्याएँ मगठन की गईं जो केन्द्रीय निर्देशन एवं आदेश के आधार पर स्थानीय समस्याओं का मुलमा भर्कें। प्रारम्भ में जिन स्थानीय समस्याओं का ज़िम रूप में मगठन किया गया था वे भूत और सुधार की प्रक्रिया के आधार पर विवर्तित होनी चली गई तथा उन्होंने वर्तमान स्वरूप धारण कर लिया। स्थानीय समस्याओं में ज्यों ही परिवर्तन होते त्यों ही उनसे सम्बन्धित संस्थाएँ भी प्रामाणिक बन जाती थी और उनको भाव्यकता प्रदान करने के लिए उनके मगठन तथा कार्यों में आवश्यक परिवर्तन किये जाते। इसी प्रक्रिया बढ़ते-बढ़ते में समस्याएँ वर्तमान के द्वार पर आकर पहुँच गईं। जो स्थानीय समस्या में प्रारम्भ में बहुत कुछ देहाती इलाकों के लिए बनाई जाती थी वे ही बाद में चल कर बहुत कुछ शहरी क्षेत्रों पर केन्द्रित होती चली गईं। जैक्सन महाशय के शब्दों में प्रसन में यह कहना सच है कि आधुनिक स्थानीय सरकार बहुत कुछ एक शहरी मामला है।¹ स्थानीय सरकार के रूप में इतना अधिक परिवर्तन के बाद भी यह एक सत्य है कि उसका वर्तमान रूप अपने अतीत का बहुत कुछ ऋणी है। यदि हम किसी देश की स्थानीय समस्याओं के वर्तमान रूप का अध्ययन करना चाहें तो इसके लिए इन समस्याओं को हमें ऐतिहासिक प्रसंग में देखना चाहिए। क्योंकि यद्यपि इन समस्याओं का वर्तमान रूप, सविधान शक्तिता एवं कर्तव्य आदि आधुनिक कानून द्वारा निश्चित किये गये हैं किन्तु कोई भी कानून देश के इतिहास से घन्य रहकर अपने आपको निराधार नहीं बनाना चाहता। इन देशों में स्थानीय सरकार की बनावट बहुत कुछ प्रशासन के उन क्षेत्रों पर आधारित है जो प्राचीन काल में भी कुछ प्रकार के माय प्रक्रिय थे। आज स्थानीय समस्याएँ जिन उत्तरदायित्वों का निर्वाह करती हैं उनमें से अधिकांश के माय पहले भी उनका सम्बन्ध था।

1. "In fact it is true to say that modern local government is very largely an urban affair."

स्थानीय सरकार का महत्व

[The importance of Local Govt.]

प्राधुनिक काल में, जबकि समाजवादी विचारधारा एवं कल्याणकारी राज्य की मान्यता के कारण राज्य के कार्यों में उल्लेखनीय रूप ने विस्तार हो गया है, यह कल्पना करना भी अव्यावहारिक ही रहेगा कि केवल केन्द्रीय स्तर पर ने ही प्रशासन के समस्त कार्यों को सम्पन्न किया जा सके। यदि ऐसा करने का प्रयास भी किया गया तो यह न केवल प्रभावहीन रहेगा वरन् इसके कई एक गलत परिणाम भी उत्पन्न हो सकते हैं। जॉन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill) का कहना था कि एक देश के सार्वजनिक कार्यों का एक छोटा भाग ही ऐसा होता है जिसे केन्द्रीय सत्ताओं द्वारा अन्धो प्रकार से एवं सुरक्षित रूप में किया जा सके।¹ उन्होंने ग्रेट ब्रिटेन की सरकार को उदाहरण के लिए प्रस्तुत करते हुए बताया है कि यह योरोप की सर्वाधिक केन्द्रीयकृत सरकारों में से एक है किन्तु यहाँ भी राज्य की सर्वोच्च शक्ति को अनेक छोटी-छोटी इकाइयों में विभाजित कर दिया गया है। केन्द्रीय सरकार स्थानीय विषयों के प्रशासन को संचालित करने में दो कारणों से असमर्थ रहती है। प्रथम तो उसके पास रहने वाला समय का अभाव है। केन्द्रीय संसद में व्यक्तिगत या गैर सरकारी काम, काज में एक बहुत बड़ा समय ले लिया जाता है। उसके विभिन्न सदस्यों द्वारा एक विषय पर जब विचार प्रकट किये जाते हैं तो उसने भारी समय व्यतीत हो जाता है। अनेक विचारक इसे एक बुराई मानते हैं किन्तु जब तक यह एक तथ्य है तब तक केन्द्रीय सरकार स्थानीय समस्याओं में अपना ध्यान केन्द्रित नहीं कर सकती। एक ही केन्द्रीय सरकार द्वारा सारे देश की प्रशासनिक समस्याओं को नहीं सुलझाया जा सकता। इसका एक अन्य कारण यह है कि ये समस्यायें स्थान-स्थान पर बदलती रहती हैं। प्रत्येक स्थान के लिए केवल एक जैसी प्रशासनिक नीतियाँ अपनाना पूर्णतः अन्य अव्यवहारिक समझा जायेगा क्योंकि ऐसा करने से शक्ति, साधन, श्रम एवं समय का दुरुपयोग होने की सम्भावना रहेगी। स्थानीय समस्याओं के बीच भारी विभिन्नतायें रहती हैं इनके साथ जब तक भिन्न-भिन्न प्रकार से व्यवहार न किया जाय तब तक आशा जाफ़ फल प्राप्त होने की आशा नहीं की जा सकती। एक केन्द्रीय सरकार द्वारा जो कार्य किये जाते हैं यदि उन सभी को एक साथ मिलाकर देखा जाये तो भी इतने कार्य शेष रह जाते हैं कि शक्ति-विभाजक के सिद्धांत को अपनाते हुए स्थानीय एवं केन्द्रीय सरकार के बीच कार्यों का वितरण करना अत्यन्त आवश्यक बन जायेगा। शुद्ध रूप में स्थानीय श्रेणी में आने वाले कार्यों को सम्पन्न करने के लिए पृथक कार्य-

1. 'It is but a small portion of the public business of a country which can be well done or safely attempted, by the Central authorities.'

—J. S. Mill, Consideration on Representative Govt.
Forum Books, Inc New York, 1958, P. 212.

पालिका अधिकारियों की आवश्यकता होती है। इन के ऊपर रखा गया सार्वजनिक नियन्त्रण भी तभी सामप्रद माना जा सकता है जब कि वह एक पृथक् इकाई द्वारा रखा जाये। जॉन स्टुअर्ट मिल के ग्रन्थों में इन स्थानीय संस्थाओं की मौलिक नियुक्ति, उनकी देखभाल एवं रोकथाम का कार्य, उनके कार्य संचालन के लिए आवश्यक सामग्री प्रदान करने का प्रयत्न न प्रदान करने का उत्तरदायित्व राष्ट्रीय महद भयवा राष्ट्रीय कार्यपालिका का न होकर बस्ती की जनता का होना चाहिए।¹

स्थानीय सरकार के महत्व के सम्बन्ध में विभिन्न विचारकों ने अपना-अपना मत प्रकट किया है। इन विचारकों के बीच नई बातों पर मतभेद है जब कि कुछ एवं बात किमी-किमी ने अपूर्व रूप से कही है। महत्व के विभिन्न पहलुओं का वर्णन करते समय प्रभावशीलता एवं प्राथमिकता की दृष्टि से भी इनके मतों के बीच भारी असमानता विद्यमान है। स्थानीय सरकार एवं उसकी विभिन्न संस्थाओं के महत्व का एक समग्र तथा समुचित रूप में अध्ययन करने के लिए यह अध्ययन उपयोगी प्रतीत होता है कि इनमें से मुख्य विचारकों के मतों का संक्षेप में अध्ययन कर लिया जाये।

१. जे० एस्० मिल का मत (According to J. S. Mill):—

जॉन स्टुअर्ट मिल ने स्थानीय प्रतिनिधि मन्त्रियों पर अपने विचार प्रस्तुत करते समय इन संस्थाओं के महत्व से सम्बन्धित कुछ बातें भी कही हैं। उनके मत का मन्थन करने के बाद जो निष्कर्ष प्राप्त होते हैं उनमें सर्वप्रथम यह है कि स्थानीय सरकार द्वारा प्रशासनिक यंत्र को वह समर्थता प्रदान की जाती है जिसके द्वारा वह अपने लक्ष्य प्राप्ति की दिशा में सुविधाजनक रूप से प्रसरण हो सके। यदि स्थानीय सरकार की ये समस्याएँ न हों तो एकमात्र केन्द्रीय कार्यपालिका भयवा व्यवस्थापिका सारे देश के प्रशासन को कार्यकुशलता, ईमानदारी, शीघ्रता, उपयुक्त एवं जनहितपूर्ण रूप में नहीं चला सकती। स्थानीय समस्याओं की सही प्रकृति को समझने में ही उसे इतना समय लग सकता है कि जब तक वह कोई कदम उठाये उस समय तक उस समस्या का सुलझना ही दुर्लभ बन जाये। इन व्यवस्था का बीच केवल समय की देरी तक ही सीमित नहीं है। इसके अतिरिक्त इनका स्थानीय समस्या को समझाना भी सुदिग्ध रहता है। स्थानीय संस्थाओं का संगठन इन सारे दोषों को दूर करने का यद्यपि एकमात्र कदम भयवा रामबाण औपधि नहीं कहा जा सकता तो भी यह एक तथ्य है कि यह कदम (एक प्राथमिक कदम है) और जब तक इसे नहीं उठाया जाता

1. "Their original appointment the function of watching and

उस समय तक इस दिशा में किये गये अन्य नवी प्रयास प्रायः निरर्थक ही रहेंगे। स्थानीय संस्थाओं की स्थापना का एक दूसरा महत्व यह है कि इनके माध्यम से जनता को महत्त्वपूर्ण राजनीतिक एवं प्रशासनिक शिक्षा प्राप्त होती है। स्वतन्त्र संस्थाओं का कार्य सदैव ही प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से जनता को अनेक प्रकार का शिक्षण प्रदान करता है। अधिक से अधिक स्थानीय नागरिक इन संस्थाओं के सम्पर्क में आते हैं। उनको कार्य करने की प्रणालियों के अतिरिक्त स्वयं के अधिकारों एवं कर्तव्यों का ज्ञान होता है। इसके अतिरिक्त प्रजातन्त्र का यह सिद्धान्त कि-जूता पहनने वाला ही इस बात को अली प्रकार जानेगा कि वह कहाँ चुमता है इन संस्थाओं के माध्यम से साकार किया जा सकता है। सामान्यतः यह देखा जाता है कि अधिकांश लोग समाज के सामान्य मामलों के आचरण में व्यक्तिगत रूप से भाग नहीं ले पाते। साधारण नागरिक को प्रायः निर्वाचन के समय ही राजनीति में सक्रिय रूप से भाग लेने का अवसर प्राप्त होता है जब कि वह समाचारपत्र पढ़ता है तथा उनके लिए अपने विचार लिखकर भेजता है, साथ ही बड़े-बड़े नेताओं द्वारा दिये जाने वाले भाषणों को सुनता है। राष्ट्रीय स्तर पर जब ये सभी कार्य होते हैं तो जनता को पूरी तरह अधिक समय तक शिक्षा प्राप्त नहीं हो पाती। स्थानीय संस्थाओं के कारण आम जनता को चुनाव करने का एक अतिरिक्त अवसर हाथ आता है। इसके अतिरिक्त अनेक नागरिकों को चुने जाने का अवसर भी प्राप्त होता है। स्थानीय कार्यपालिका में अनेक कार्यालय होते हैं उन पर चुनाव द्वारा अथवा प्राथमिकता द्वारा नियुक्त होकर अधिकांश नागरिक कार्य का अनुभव प्राप्त करते हैं। इन पदों पर रहकर स्थानीय व्यक्तियों को जनहित एवं समाज कल्याण के लिए कार्य करने होते हैं। वास्तविक व्यवहार का निरीक्षण करने के बाद कई विचारकों ने यह मत प्रस्तुत किया है कि राज्य के सामान्य मामलों की अपेक्षा स्थानीय विषयों में अधिक मानसिक संतुलन रहता है।

स्थानीय संस्थाएँ जो कार्य करती हैं उनके सम्बन्ध में अधिक खतरा नहीं रहता। यदि उनका संविधान उचित रूप से बना दिया जाये तो वे ठीक प्रकार से कार्य करती रह सकती हैं। इन संस्थाओं पर जो सिद्धान्त लागू होते हैं, वे भूल रूप से राष्ट्रीय स्तर की संस्थाओं जैसे ही होते हैं। यदि एक देश की स्थानीय संस्थाएँ ठीक प्रकार से कार्य कर रही हैं तो वहाँ इस बात की सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं कि वहाँ की राष्ट्रीय सरकार भी सफलता एवं सार्थकता के साथ कार्य कर सकती है।

स्थानीय संस्थाओं का यथेष्ट लाभ उस समय प्राप्त हो सकेगा जब कि उनको निर्वाचित रखा जाये। यदि इन संस्थाओं को हम अधिकाधिक प्रजायन्त्रात्मक आधार देना चाहते हैं तो इसके लिए इन संस्थाओं का रूप निर्वाचित ही रखना पड़ेगा। स्थानीय संस्थाओं का एक मुख्य कार्य यह भी होता है कि वे कर का संग्रह भी करें। इसीलिए यह जरूरी हो जाता है कि जो लोग कर देते हैं उन सभी को मतधिकार प्रदान किया जाये। स्थानीय संस्थाएँ प्रायः अप्रत्यक्ष कर नहीं लगाती और लगाती भी हैं तो वह अपेक्षा

इन गोगु होता है स्थानीय मस्यायें जनता के घन का दुष्ययोग करने के धवमर बहुत कम रखती है। यदि वे कभी ऐसा प्रयास भी करें तो भी उनमें उनके विरुद्ध प्रतिक्रिया होने लगती है। राष्ट्रोप स्तर पर किये जाने वाले कई बड़े-बड़े घोटानों का भी बहुत दिन बाद में पता लग पाता है। किन्तु स्थानीय स्तर पर यह बात नहीं होती। यही जनता का निष्कट का सम्बन्ध रहता है तथा अपने लोगों के आधिकारों को इनमें उपभोग रहने हैं जिसके कारण ये लोग इन मस्याओं की क्रियाओं का निष्कट में निरीक्षण करते हैं।

स्थानीय मस्याओं के संगठन के पक्ष में एक तर्क यह दिया गया है कि इनमें समय, साधन एवं शक्ति के अप्रत्यक्ष पर शेर लग जाती है। यह तर्क देने में तो सज्जोव या संगता है तथा एकानेक गने में नीचे नहीं उतर पाता किन्तु घसन में यह एक वास्तविकता है। यह सब है कि घनग-घनग स्थान के लिए पुराने मस्यायें बनाने, उनका निर्वाचन कराने, उनके लिए घनग से कार्यकर्ता एवं पर्यवेक्षणकर्ता नियुक्त करने में जारी व्यय करना पड़ता है। किन्तु यह सब अप्रत्यक्ष नहीं कहा जा सकता क्योंकि इस सबका प्रतिदान प्राप्त हो जाता है। इसके विपरीत यदि हम इन मस्याओं का संगठन नहीं करेंगे तो एक ही केन्द्रीय घन में मारे देग का प्रशासन मचानित करना पड़ेगा। ऐसा करने में स्थानीय मस्याओं एवं विभिन्नताओं की उनका उपयुक्त स्थान प्रदान नहीं किया जा सकेगा। एक जैसे व्यवहार के चाहे अपने कुछ भी माम हो किन्तु इनका एक स्पष्ट दुष्परिणाम तो यह है कि प्रशासन एक ऐसे स्थान की भी इन आधार पर वही चीजें एक सुविधाय प्रदान करेगा जो कि उनसे हमारे स्थान की प्रदान हैं सभी के साथ ममान व्यवहार किया जाना चाहिए, इस प्रकार यह उस स्थान की दृष्टि में अप्रत्यक्ष ही माना जायेगा। स्थानीय मस्याओं के द्वारा स्थानीय विभिन्नताओं की पर्याप्त स्थान प्रदान करने यह अप्रत्यक्ष रोका जा सकता है।

इन सभी तर्कों के आधार पर स्थानीय मस्याओं के महत्व एवं उपयोगिता का वर्णन करते हुए 'मिल' महाशय ने बताया है कि इन मस्याओं की केन्द्रीय नियन्त्रण से मया सम्भव स्वतंत्रता प्रदान की जानी चाहिए। स्थानीय मस्याओं का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य स्थानीय जनता को सामाजिक एवं राजनैतिक शिक्षा प्रदान करना होता है। इस उद्देश्य की प्राप्ति करने के लिए यह जरूरी है कि उनके कार्यों को सम्पन्न करने के हेतु उन्हें पूरी स्वतंत्रता दी जाये चाहे उनकी सम्पन्नता का स्तर कितना ही अपूर्ण एवं हल्का क्यों न हो। एम० चार्ल्स डी रमसट [M Charles de Remusat] को उल्लेख करते हुए 'मिल' महाशय ने बताया है कि जो सरकार सब कुछ स्वयं ही करने का प्रयास करती है उसकी तुलना एक ऐसे स्कूल अध्यापक से की जानी चाहिए जो अपने विद्यार्थियों के सारे कार्यों को स्वयं ही कर देता है। वह अध्यापक अपने विद्यार्थियों में बहुत लोकप्रिय हो सकता है किन्तु असल में वह उनको बहुत कम शिक्षा पायेगा।¹

1. "A government which attempts to do everything is aptly

२. जी० मोन्टेग्यू हैरिस का मत [According to G. Montagu Harris]—मि० हैरिस का कहना है कि अधिक से अधिक प्रतिस्पर्धावादी देश में भी स्थानीय सरकार आवश्यक रूप में रहती है। एक बड़े देश में प्रशासन का सारा कार्य केवल एक ही केन्द्र में सम्पन्न नहीं किया जा सकता।^१ यही कारण है कि एक विशेष क्षेत्र के प्रशासन की कुछ प्राप्ताओं का कार्य संचालित करने के लिए केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त तथा उसी के प्रति उत्तरदायी, उन्हीं के एजेन्ट रहते हैं। यद्यपि स्थानीय सरकार का यह गही रूप नहीं है क्योंकि इनमें उन प्रजातन्त्रात्मक सिद्धान्तों के प्रति पूर्ण आदर भाव नहीं रखा गया है जो कि स्थानीय संस्थाओं का आधार माने जाते हैं। स्थानीय सरकार का यह रूप पूर्णतावादी राज्यों (Totalitarian States) में पाया जाता है। अप्रजातन्त्रात्मक प्रकृति होने हुए भी यहाँ इन सन्ध्याओं का अस्तित्व यह सिद्ध करना है कि ये प्रत्येक देश के लिए अपरिहार्य हैं।

३. हर्मेन फाइनर का मत [According to Finer]:—प्रसिद्ध सार्वधानिक लेखक हर्मेन फाइनर के विचारानुसार जब हम प्रशासन में एकात्मता लाना चाहते हैं तो केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति का प्रभाव बढ़ जाता है किन्तु स्थानीय समस्याएँ अनेकरूपी होती हैं इसलिए कुछ सीमा तक एकात्मता को और इस प्रकार केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति को रोकना जरूरी हो जाता है। जब एक व्यवस्था को स्थानीय आवश्यकताओं के अनुकूल बनाने की माँग जोर पकड़ती है तो स्वतन्त्र रचनात्मक प्रवृत्ति जन्म लेती है, जिसके परिणामस्वरूप स्थानीय, व्यक्तिगत एवं स्वभावगत अन्तरों को भी महत्व दिया जाने लगता है। इन सबके फलस्वरूप सरकार का रूप लचीला हो जाता है। वह व्यक्तिगत एवं विज्ञेयी कृत परिस्थितियों के संदर्भ में तथावत् होने की आदत डाल लेती है। निष्कर्षरूप में यह कहा जा सकता है कि स्थानीय सरकार केन्द्रीकरण के बढ़ते हुए गतरे के प्रति प्रतिक्रिया है।^२ मि० फाइनर के मतानुसार स्थानीय सरकार की स्थापना से व्यय में बचत हो जाती है। उनका कहना है कि प्रत्येक देश में, चाहे उसकी शासन व्यवस्था का रूप कुछ भी क्यों न हो, किसी न किसी प्रकार के जनसम्पर्क की आवश्यकता तो अवश्य ही रहती है। स्थानीय स्तर की जनता के साथ एक सम्पर्क बनाये रखने के लिए यदि केन्द्रीय सरकार को माध्यम बनाया जाये तो वह अत्यन्त खर्चीला पड़ता है। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार इसमें बाधित रुचि भी नहीं ले पायेगी। स्थानीय सरकार के संगठन का एक अन्य

1. "Even in the most reactionary states, local government necessarily existed, for, in a large country, all the business of administration cannot be carried on from one centre."

—G. Montagu Harris, "Comparative Local Govt." P. 10.

2. "Local government is a reaction to increasing danger of centralisation."

—Herman Finer, 'English Local Government.

नाम यह बताया गया है कि इसके द्वारा उस बठोर स्तरीकरण, नियम-बद्धता एवं औपचारिकता की समाप्ति हो जाती है जो कि इसके प्रभाव में केंद्रीय शासन के अधीन हो सकता था। स्थानीय सरकार की स्थापना उस स्थान के लोगों की अपनी समस्याएँ होनी हैं जिनमें किसी प्रकार के भय, पूर्ण एवं विध्वंसकारक प्रवृत्तियों के लिए कोई स्थान नहीं रह जाता।

४ मि० जेक्सन का मत [According to W. Eric Jackson] :-

जेक्सन महाशय की यह मान्यता है कि स्थानीय सरकार का सम्बन्ध प्रत्येक में होता है। एक देश का प्रत्येक स्त्री-पुरुष, बच्चा तथा बुढ़ा किसी न किसी समय किसी भी रूप में स्थानीय सरकार के कार्यों से प्रभावित होता है। एक स्थान के नागरिकों का कल्याण एवं प्रगति बहुत कुछ इस पर अवलम्बित रहती है कि वहाँ की स्थानीय स्थापनाएँ कितनी सक्रिय एवं प्रभाव-शील हैं। स्थानीय सरकार के कार्य हमको विभिन्न दिशाओं से प्रभावित करते हैं। जीवन की अनेक आवश्यकताओं को पूरा करके यह अत्यन्त मूल्यवान सिद्ध होती है। शहर में महामारी को रोकना, अग्नि दुर्घटना का बचाव करना, बच्चों के स्कूल का प्रबन्ध करना, नागरिक सुरक्षा का प्रबन्ध करना, सार्वजनिक सड़कों का निर्माण एवं सफाई आदि कार्य स्थानीय स्थापनाओं के ही जिम्मे होते हैं। ये सभी कार्य अच्छी प्रकार से किये गये हैं अथवा, बुरे प्रकार से, इस बात से सभी निवासियों की प्रसन्नता प्रभावित होती है। इस प्रकार स्थानीय सरकार के महत्व का सर्वाधिक महत्वपूर्ण कारण ये सेवाएँ बताई जा सकती हैं जो कि इसके द्वारा प्रदान की जाती हैं। स्थानीय सरकार का दूसरा महत्व यह है कि इसकी प्रकृति प्रजातन्त्रात्मक होती है। स्थानीय परिषदें जनता द्वारा चुनी जाती हैं। इनके माध्यम में लोगों को यह शक्ति प्राप्त हो जाती है कि वे स्थानीय सेवाओं के मंचन में अपने हितों की रक्षा कर सकें।¹ प्रजा-तन्त्रात्मक प्रकृति के द्वारा ये समस्याएँ अपने कार्यकर्ता एवं उपभोक्ता दोनों की ही पर्याप्त रूप से लाभान्वित कराती हैं। स्थानीय सरकार के महत्व का एक तीसरा आधार वर्तमान काल की जटिलताओं को भी बताया जाता है जिनके कारण इनका संगठन एवं महती आवश्यकता बन गया है। जिस समय ये जटिलताएँ अपने वर्णमान उच्च रूप में नहीं थीं उस समय स्थानीय सरकार की आवश्यकता का अनुभव ही नहीं किया जाता था। धीरे-धीरे जब यूनान के नगर राज्यों ने आज के विशाल राष्ट्रीय राज्यों का रूप धारण कर लिया तो केंद्रीय सरकार को अपने मातहत स्थानीय स्थापनाओं की सहायता लेना जरूरी बन गया। स्थानीय सरकार का एक अन्य महत्व यह है कि इसके द्वारा जो कार्य किये जाते हैं वे कुल मिलाकर एक व्यक्ति को सम्पूर्ण नागरिक की श्रेणी में लाने का कार्य करते हैं। जेक्सन लिखते हैं

1. "Local government is democratic. The local councils are elected by the people. The people therefore have it in their hands to guard their own interests in the working of the local services."

कि उनका मुख्य सम्बन्ध उससे रहता है जिसे कि एक मध्य समाज का घरेलू कार्य कहा जा सकता है।¹ स्थानीय संस्थाएँ निवास स्थान को ऐसा बनाती हैं जहाँ कि रहा जा सके, गलियों को साफ कराती हैं, घरों का निर्माण ठीक प्रकार से कराती हैं, युवकों एवं वृद्धों के मनोरंजन के लिए बगीचे लगाती हैं, बालकों को शिक्षा प्रदान करती हैं, बीमारों को राहत प्रदान करती हैं, गरीबों तथा वृद्धों की देखभाल करती हैं। ये सभी स्थानीय सरकार के कार्य हैं। ये कार्य इतने आवश्यक एवं महत्वपूर्ण हैं कि इनको भली प्रकार सम्पन्न किये बिना कोई भी देश अपने आपको सम्य कहने का साहस नहीं कर सकता।

स्थानीय संस्थाओं द्वारा जो सेवाएँ प्रदान की गई हैं उनके माध्यम से स्थानीय उत्तरदायित्व एवं स्थानीय देशभक्ति की भावना का विकास हुआ है। स्थानीय संगठनों का प्रजातंत्रात्मक रूप नागरिकों को स्वायत्त शासन के क्षेत्र में शिक्षित करने का महत्वपूर्ण कार्य करता है। इसके अतिरिक्त वर्तमान समाज के लिए आवश्यक सेवाओं की बढ़ती हुई जटिलता ने भी यह उचित बना दिया है कि अर्थ-स्वतन्त्र स्थानीय संगठनों का उपयोग किया जाये जिनको कि थोड़ी बहुत स्वेच्छा एवं उत्तरदायित्व के अधिकार दिये जायें तथा इन पर केन्द्रीय सरकार का केवल सीमित पर्यवेक्षण रखा जाये। यह व्यवस्था उससे अच्छी है जिसमें कि सभी सेवाओं के प्रशासन का भार केन्द्रीय मेज पर डाल दिया जाता है।²

५. लास्की का मत [According to Harold J. Laski]:—
प्रसिद्ध राजनीतिक विचारक लास्की महोदय का कहना है कि यदि सैद्धान्तिक रूप से देखा जाये तो इसका कोई कारण नजर नहीं आता कि सरकार के सभी आवश्यक कार्यों को क्यों नहीं एक ही निकाय को सौंप दिया जाये। इस निकाय द्वारा स्थानीय अधिकारी नियुक्त किये जा सकते हैं जो कि

1. "Their chief concern is with what may be called the domestic work of a civilized community."

—W. E. Jackson, op cit., P. 13

2. "It has inculcated a sense of local responsibility and local patriotism; the fact that these local organisation were to some extent democratic has had an educative effect in nurturing citizens in the practice of Self-Government: and, further the growing complexity of the services which modern communities have come to regard as essential has made it more suitable to make use of semi-independent local organisations, with a certain measure of discretion and responsibility and subject to only limited supervision and res- Central Government, rather than to burden the central machine with the administration of all services through its own local officers and branches."

—W. E. Jackson, op. cit., P 16-17

प्रत्यक्ष रूप से इसको प्रतिवेदन प्रस्तुत करें तथा इनके निर्देशन के अनु-
सार आवश्यक सुझावों को व्यक्त करें। ऐसा किया जा सकता है और
देशों में किया भी जाता है किन्तु इस व्यवस्था की अपनी कुछ समस्याएँ
हैं। यदि स्थानीय समस्याओं का शक्ति न सौंपी जाये तो इससे उनकी रचना-
त्मक शक्ति एवं पहचान करने की प्रवृत्ति पर विरोधी प्रभाव पड़ेगा।
अतिरिक्त यह स्थानीय ज्ञान एवं स्थानीय रुचि के उस ध्येय का भी
देगा जिसके बिना स्थानीय समस्याएँ अपना कार्य चलावी नहीं कर सक-
ती। स्थानीय सरकार का दूसरा महत्व यह है कि इससे माध्यम से ही प्रजातन्त्र
पूरा-पूरा स्वरूप उठाया जा सकता है। नास्त्रीय कथनानुसार किसी
राज्य में स्थानीय सरकार की शक्तिशाली व्यवस्था की आवश्यकता
के बारे में बात है। वे लिखते हैं कि हम प्रजातन्त्रात्मक सरकार का
लाभ तब तक प्राप्त नहीं कर सकते जब तक कि यह मानना प्रारम्भ न
हो कि सभी समस्याएँ केन्द्रीय समस्याएँ नहीं होती तथा जो के-
न्द्रीय नहीं होती उनके परिणामों पर उनकी स्थिति पर निर्णय लिया
जल्द ही होता है। यह निर्णय उन लोगों द्वारा ही लिया जाना चाहिये
कि यह घटना घटी है तथा जिन्होंने उसे गहराई से अनुभव किया है।¹

प्रायः प्रत्येक क्षेत्र में निवासियों में सामान्य लक्ष्य एवं सामा-
न्य समस्याएँ के प्रति एक प्रकार की जागरूकता रहती है जिसके
उनकी विषय प्रभावित होती हैं। यह जागरूकता दूसरे क्षेत्र में रहने
वालों की इसी प्रकार की जागरूकता से भिन्न होती है। जयपुर में
रहने वाला एक व्यक्ति इस बात में विशेषतः रुचि लेगा कि यहाँ नल, बि-
सफाई एवं पुस्तकालय आदि की पूरी व्यवस्था की जाये। उसकी यह
इस शहर के अन्य निवासियों के साथ सामान्य है। किन्तु न तो उस
ध्यान में ही शहर के अन्य निवासियों का ही भारी चिन्ता होती है जब-
कि यह मृत्तु है कि दिल्ली में पीने के पानी का भारी संकट है। यह सब
के व्यावहारिक एवं मनोवैज्ञानिक जीवन के कुछ तथ्य हैं। यह स्वभाव
अपने पड़ोसियों की समस्याओं में रुचि लेता है। किन्तु अपने पड़ोसी
समस्याएँ उसे अधिक प्रभावित कर पाती हैं जिसका सम्बन्ध उनके स्व-
जीवन से भी है। कोई भी प्रशासन लोक मन एवं स्थानीय रुचि के
अनुसार उनकी अवहेलना करके अधिक दिन तक जिन्दा नहीं रह पा-
सकता होता या दूर की बात है। ऐसे प्रशासन द्वारा स्थानीय समस्याएँ

1. "We cannot realise the full benefit of democratic Government unless we begin by the admission that all problems are not central problems and that the results of problems are not central in their incidence require decision at the place and by the persons, where and by whom the incidence is most deeply felt."

प्रति दिये गये मुभाव मान्यता की दृष्टि से पर्याप्त अर्थपूर्ण तथा व्यवहार में पूरे कुशल हो सकते हैं किन्तु वे पड़ोसियों में इनके पूरे लाभ उठाने के लिए सक्रिय योगदान की इच्छा जागृत करने में असफल रहेंगे।¹

प्रोफेसर लास्की ने शक्तिशाली स्थानीय सरकार के पक्ष में एक अन्य महत्वपूर्ण तर्क भी प्रस्तुत किया है। उनका कहना है कि यदि एक सेवा पूरी तरह से एक विशेष जिले के लोगों की ही की जानी है तो यह पुरातन न्यायपूर्ण समझा जायेगा कि उस जिले के निवासी ही उस सेवा के लिए आवश्यक धन की व्यवस्था करें। जब उन लोगों से कर के रूप में धन वसूल किया जायेगा तो वे उस पर अपना नियंत्रण रखने की मांग भी करेंगे। यदि ऐसी सेवा के संचालक का कार्य भी उन लोगों के हाथों में जो दिया गया तो वे उसे कुशलतापूर्वक संचालित करेंगे ताकि उसका व्यय कम आये और वे कम से कम कर देकर अधिक से अधिक लाभान्वित हो सकें। इस प्रकार स्थानीय सरकार का संगठन प्रशासन में कार्य-कुशलता के साथ-साथ भिन्नव्ययता भी लाता है। इसका एक अन्य महत्व इस तथ्य में निहित है कि किसी भी ग्राम-नागरिक को चार या पांच वर्ष बाद केवल चुनावों में भाग लेने भर से ही नागरिकता के रचनात्मक पहलू का अवगमन नहीं हो पाता। उसकी रुचियों को प्रशासनिक क्रियाओं में जागृत करने का अर्थ होता है उसको अधिक से अधिक प्रशासनिक उत्तरदायित्व सीमाना। ऐसा तभी किया जा सकता है जबकि स्थानीय संस्थाओं को अधिक से अधिक लोकप्रिय बनाया जाये। लास्की के मतानुसार स्थानीय सरकार के महत्व का एक अन्य कारण यह है कि राजनैतिक निकाय जितना दूर का होता है उसमें भ्रष्टाचार की सम्भावनायें उतनी ही अधिक बढ़ जाती हैं। जब एक व्यक्ति को यह ज्ञात होता है कि उसकी गली इस कारण गन्दी है क्योंकि उसके आधीन जो निकाय है वह अकार्यकुशल है तो वह आवश्यक कार्यवाही करता है। इसी कारण लास्की ने स्थानीय सरकार को सरकार के अन्य सभी प्रकारों की तुलना में अधिक शिक्षाप्रद कहा है।² स्थानीय सरकार की रचना करके एक ऐसी व्यवस्था की जानी है जिसमें कि ग्राम जनता उन लोगों के साथ निकट का सम्बन्ध रख सके जो कि निर्णय लेने के लिए उत्तरदायी है। केन्द्रीयकृत व्यवस्था का एक बड़ा दोष यह बताया जाता है कि उसमें नौकरशाही का जोर रहता है। इस नौकरशाही व्यवस्था का स्थानीय सरकार के संगठन में कोई स्थान नहीं रहता। इसके अतिरिक्त केन्द्रीय व्यवस्थापिका के कार्यों की

1. "Its solutions may be well meant in conception, and efficient in application. But they fail to arouse in the neighbourhood a desire actively to participate in the realisation of their best result."

—Harold J. Laski, op. cit., P. 412

2. "Local Government, in other words, is educative in perhaps a higher degree, at least contingently, than any other part of Government."

—Harold J. Laski, op. cit., P. 413.

प्रत्यक्ष रूप से इसकी प्रतिवेदन प्रस्तुत करे नया। इनकी निर्देशन के अनुसार भाषणर गुभावों का व्यवस्था करें। क्या किया जा जाता है और कुछ देना में किया भी जाना है किन्तु इन व्यवस्था की अपनी कुछ समस्याएँ हैं। यदि स्थानीय समस्याओं का शक्ति न सौरी जायें ना इतने उनकी स्वतन्त्रतात्मक शक्ति एवं पदव करने की प्रवृत्ति पर विरोध प्रभाव पड़ेगा। इसके अनिश्चित यह स्थानीय ज्ञान एवं स्थानीय रुचि के उस क्षेत्र को भी रोक देगा जिसके बिना स्थानीय समस्याएँ बनना कार्य बज्जी नहीं कर सकती। स्थानीय सरकार का दूसरा महत्व यह है कि इसके माध्यम में ही प्रजातन्त्र का पूरा-पूरा लाभ उठाया जा सकता है। नास्ती के बयानानुसार किसी भी राज्य में स्थानीय सरकार की शक्तिशाली व्यवस्था की आवश्यकता विचार के परे की बात है। वे निश्चित हैं कि हम प्रजातन्त्रात्मक सरकार का पूरा लाभ तब तक प्राप्त नहीं कर सकते जब तक कि यह मानना प्रारम्भ न कर हो कि सभी समस्याएँ केन्द्रीय समस्याएँ नहीं हानी तथा जो केन्द्रीय घटनाएँ नहीं होती उनके परिणामों पर उषी स्थान पर निर्णय लिया जाना जरूरी होता है। यह निर्णय उन लोगों द्वारा ही लिया जाना होता है जिनमें कि वह पटना घटी है तथा जिन्होंने उसे गहराई में अनुभव किया है।¹

माय प्रत्येक क्षेत्र के निवासियों में सामान्य तथ्यों एवं सामान्य आवश्यकताओं का प्रति एक प्रकार की जागरूकता रहती है जिसके द्वारा उनकी क्रियाय प्रभावित होती हैं। यह जागरूकता दूसरे क्षेत्र में रहने वाले लोगों की इसी प्रकार की जागरूकता में भिन्न होती है। जयपुर शहर में रहने वाला एक व्यक्ति इस बात में विरोध रख लेता कि यहाँ नल, बिजली, सफाई एवं पुस्तकालय आदि की पूरी व्यवस्था की जाये। उसकी यह रुचि इस शहर के माय निवासियों के माय सामान्य है। किन्तु न तो उस व्यक्ति और न ही शहर का अन्य निवासियों को ही भारी चिन्ता होती है जबकि वे यह सुनते हैं कि दिल्ली में पीने के पानी का भारी संकट है। यह सब व्यक्ति के व्यावहारिक एवं मनोवैज्ञानिक जीवन के कुछ तथ्य हैं। यह स्वभाव से ही अपने पड़ोसियों की समस्याओं में रुचि लेता है। किन्तु अपने पड़ोसियों की वे समस्याएँ उसे अधिक प्रभावित कर पानी हैं जिनका सम्बन्ध उसके स्वयं के जीवन में भी है। कोई भी प्रशासन लोक मन एवं स्थानीय रुचि के बिना अथवा उनकी अवहेलना करके अधिक दिन तक जिन्दा नहीं रह सकता, सार्थक होता तो दूर की बात है। ऐसे प्रशासन द्वारा स्थानीय समस्याओं के

1. "We cannot realise the full benefit of democratic Government unless we begin by the admission that all problems are not central problems, and that the results of problems not central in their incidence require decision at the place, and by the persons, where and by whom the incidence is most deeply felt"

—Harold J Laski, A Grammar of Politics, Fourth Ed., 1963, P. 411

इसके लिए स्थानीय योगदान भी परम आवश्यक है। इस आवश्यकता को पूरा करने के लिए यदि एक सरकार यह मोचले कि विकास के अधिकांश उत्तरदायित्व व्यक्तिगत उद्यम पर छोड़ दिये जायें तो भी सरकार का अंशदान महत्वपूर्ण ही रहना पड़ेगा और ऐसी स्थिति में यह खतरा बढ़ जाता है कि सम्पूर्ण उद्यम में असंतुलित निर्देशन केन्द्रीय सरकार का रहेगा। उन खतरों एवं सम्भावनाओं से बचने के लिए यह जरूरी है कि यह कार्य स्थानीय सरकार के हाथों में सौंपा जाये। हिक्स (Hicks) के शब्दों में स्थानीय सरकार द्वारा की गई आर्थिक क्रियायें ही सबसे अच्छा रास्ता हो सकती हैं जिसमें कि जनता अपने विकास के संगठन में योगदान कर सकती है।¹ स्थानीय संस्थाओं को विकास योजनाओं के छोटे-छोटे भाग सीपे जाने चाहिए जिनको कि वे सफलतापूर्वक सम्पन्न कर सकें। बड़ी योजनाओं की प्रकृति अप्रत्यक्ष रूप से स्थानीय सरकार के महत्व को बढ़ा देती है। बड़े प्रोजेक्टों की यह प्रकृति होती है कि वे पूरा होने में कई वर्ष ले लेते हैं। उनके पूरे होने तक प्रतीक्षा में जो समय व्यतीत होता है वह अत्यन्त कष्टकारी होता है। इसके विपरीत छोटे स्थानीय प्रोजेक्ट की प्रतिक्रिया बड़ी शीघ्र हो जाती है। यदि अच्छी स्थानीय सड़कें अथवा अच्छे बाजार बना दिये जायें तो एक ही मौसम में फसल के धन की मात्रा बढ़ सकती है। इस प्रकार स्थानीय संस्थायें आर्थिक विकास को सुगम बनाने में महत्वपूर्ण योगदान कर सकती हैं। स्थानीय सरकार एक अन्य प्रकार से भी आर्थिक विकास में सहयोगी बन सकती हैं। बड़े प्रोजेक्टों की यह एक सामान्य समस्या होती है कि उनके पूर्ण हो जाने के बाद भी उनका पूरा-पूरा लाभ उठाने के लिए कुछ समय की आवश्यकता होती है। राष्ट्रीय प्रोजेक्टों के प्रसार (Extension) के लिए जिन सेवाओं की आवश्यकता होती है वे स्थानीय स्तर पर भली प्रकार सम्पन्न की जा सकती हैं। स्थानीय सरकार इनको संगठित करने का सुगम मार्ग है।²

८. आर्थर मास का मत [According to Arthur Mass]:—
इनका विचार है कि शक्ति का वितरण एवं विभाजन प्रारम्भिक काल से ही राजनीति विज्ञान की रुचि का विषय रहा है। आज भी संवैधानिक सरकार तथा प्रजातन्त्रात्मक राज्यों से सम्बन्धित पुस्तकें लिखने वाले विचारक स्पष्ट रूप से यह मत प्रकट करते हैं कि शक्ति का विभाजन सभ्य सरकार का आधार है। यही एक प्रकार से संविधानवाद है। राजनैतिक शक्ति को

1. "Economic activity by local government may well be the best way in which the 'people' can play a part in the organisation of their own development."

—U. K. Hicks, *Development from Below*, 1961, P. 7

2. "Much of the 'extension' work which is required for the national projects can, however be carried out at the local level; Local government organisations are a convenient way of organising it."

—U. K. Hicks, *op. cit.*, P. 8.

भी एक सीमा होती है। एक संमेलन चाहे वह शक्ति के लिए किन्ती भी 'लातची बना' न हो, वह स्थानीय समस्याओं के सभी पहलुओं पर व्यवस्थापन नहीं कर सकती। परिणामस्वरूप उसे केवल विस्तृत स्तरों पर बचाने के बाद स्थानीय समस्याओं का विस्तार विभागों के विषय छोड़ देना पड़ेगा। इन विभागों में कार्य करने वाले अधिकारीयों का स्थानीय समस्याओं पर प्राथमिक हो जायेगा जो कि जनमत को समझने में प्रायः असमर्थ रहते हैं। यदि इन अधिकारियों के व्यवहार के विरुद्ध नियन्त्रण की जाये तो परिणामस्वरूप निर्णय को बदनाम या गलत है किन्तु यह द्वारा निर्णय भी प्रायः अपने पूर्ववर्ती की भाँति ही दोषपूर्ण होगा। इन सभी प्रकार की उत्तमता से बचने के लिए यह जरूरी समझा जाता है कि स्थानीय समस्याओं का संगठन किया जाये जो कि स्थानीय समस्याओं को मुख्यभूमि का दायित्व समझ सकें। इन प्रकार अनेक सब, सुभाव एवं उपयोगिता का प्रदर्शन करने के बाद साक्षी महादय स्थानीय सरकार की स्थापना का समर्थन करते हैं।

६ फ्रेडरिक का मत [According to Carl J. Friedrich]:— इनके विचार हैं कि स्थानीय समाज सांकेतिक सरकार के स्थापन में अत्यन्त महत्वपूर्ण योगदान करना है। य डीव (Dewey) के इस मत का समर्थन करते हैं कि प्रजातन्त्र की धरो पर स प्रारम्भ होना चाहिए। इनके लिए यह जरूरी है कि स्थानीय समस्याओं को सक्षिप्त बनाया जाये। राष्ट्रीय स्तर पर सत्कारी कार्यों का विस्तार होने के कारण ही स्थानीय सरकार की आवश्यकता, महत्व एवं कार्य भी बर्द्ध होते चले गये हैं। प्राधुनिक तकनीकी ज्ञान के विस्तार के फलस्वरूप अनेक ऐसी जगहों एवं प्रायश्चित्तनायों पैदा हो गई हैं जिनका नि स्थानीय सरकार के लिए महत्व होना है। उत्पन्न नवीन समस्याओं पर किस प्रकार नियन्त्रण रखा जाय यह स्थानीय समस्याओं की एक मुख्य समस्या होती है। जितनी अधिक समस्याएँ होती हैं उतना ही अधिक स्थानीय समस्याओं का महत्व भी बढ़ जाता है। फ्रेडरिक ने लिखा है कि दुनिया विरल समाज के लिए सक्षीय संगठन की धार समुद्भिद्ध होती जा रही है। इसने यह प्रमाणित हो चुका है कि ऊपर की ओर तथा बाहर की ओर सरकार का और विस्तार अवश्य ही नीचे की ओर तथा अन्दर की ओर सक्षीय मिट्टियों के प्रकार में फैली हुई होगा।

७ हिक्स का मत [According to U. K. Hicks]:— हिक्स महाशय न स्थानीय सरकार पर प्राथमिक विकास की दृष्टि में विचार किया है। उनका कहना है कि एक प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था वाले देश में विकास की सभी योजनाओं को केन्द्रीय स्तर पर ही संचालित नहीं किया जा सकता,

1. "As the world is grouping toward a federal organisation for the world community it is becoming increasingly evident that any such further broadening of government upward and outward will have to be accompanied by the extension of the federal principle downward and inward"

इसके लिए स्थानीय योगदान भी परम आवश्यक है। इस आवश्यकता को पूरा करने के लिए यदि एक सरकार यह सोचले कि विकास के अधिकांश उत्तरदायित्व व्यक्तिगत उद्यम पर छोड़ दिये जायें तो भी सरकार का अंशदान महत्वपूर्ण ही रखना पड़ेगा और ऐसी स्थिति में यह यतारा बढ़ जाता है कि सम्पूर्ण उद्यम में असंतुलित निर्देगन केन्द्रीय सरकार का रहेगा। इन सतरों एवं सम्भावनाओं से बचने के लिए यह जरूरी है कि यह कार्य स्थानीय सरकार के हाथों में सौंपा जाये। हिक्स (Hicks) के शब्दों में स्थानीय सरकार द्वारा की गई आर्थिक क्रियायें ही सबसे अच्छी रास्ता हो सकती हैं जिसमें कि जनता अपने विकास के संगठन में योगदान कर सकती है।¹ स्थानीय संस्थाओं को विकास योजनाओं के छोटे-छोटे भाग सौंपे जाने चाहिए जिनको कि वे सफलतापूर्वक सम्पन्न कर सकें। बड़ी योजनाओं की प्रकृति अप्रत्यक्ष रूप से स्थानीय सरकार के महत्व को बढ़ा देती है। बड़े प्रोजेक्टों की यह प्रकृति होती है कि वे पूरा होने में कई वर्ष ले लेते हैं। उनके पूरे होने तक प्रतीक्षा में जो समय व्यतीत होता है वह अत्यन्त कष्टकारी होता है। इसके विपरीत छोटे स्थानीय प्रोजेक्ट की प्रतिक्रिया बड़ी शीघ्र हो जाती है। यदि अच्छी स्थानीय सड़कें अथवा अच्छे बाजार बना दिये जायें तो एक ही मौसम में फसल के धन की मात्रा बढ़ सकती है। इस प्रकार स्थानीय संस्थाएँ आर्थिक विकास को सुगम बनाने में महत्वपूर्ण योगदान कर सकती हैं। स्थानीय सरकार एक अन्य प्रकार से भी आर्थिक विकास में सहयोगी बन सकती हैं। बड़े प्रोजेक्टों की यह एक सामान्य समस्या होती है कि उनके पूर्ण हो जाने के बाद भी उनका पूरा-पूरा लाभ उठाने के लिए कुछ समय की आवश्यकता होती है। राष्ट्रीय प्रोजेक्टों के प्रसार (Extension) के लिए जिन सेवाओं की आवश्यकता होती है वे स्थानीय स्तर पर भली प्रकार सम्पन्न की जा सकती हैं। स्थानीय सरकार इनको संगठित करने का सुगम मार्ग है।²

८. आर्थर मास का मत [According to Arthur Mass]:—
 इनका विचार है कि शक्ति का वितरण एवं विभाजन प्रारम्भिक काल से ही राजनीति विज्ञान की रुचि का विषय रहा है। आज भी सांविधानिक सरकार तथा प्रजातन्त्रात्मक राज्यों से सम्बन्धित पुस्तकें लिखने वाले विचारक स्पष्ट रूप से यह मत प्रकट करते हैं कि शक्ति का विभाजन सभ्य सरकार का आधार है। यही एक प्रकार से सविधानवाद है। राजनैतिक शक्ति को

1. "Economic activity by local government may well be the best way in which the 'people' can play a part in the organisation of their own development."

—U. K. Hicks, Development from Below, 1961, P. 7

2. "Much of the 'extension' work which is required for the national projects can, however be carried out at the local level; Local government organisations are a convenient way of organising it."

—U. K. Hicks, op. cit., P. 8.

सामने आते हैं। इनको हम आधुनिक राज्य में स्थानीय सरकार के महत्व का प्रतीक मान सकते हैं। यह महत्व निम्न प्रकार में वर्णित किया जा सकता है—

१. प्रजातंत्र की पाठशाला—स्थानीय सरकार को प्रजातंत्र की पाठशाला माना जाता है क्योंकि उसमें अधिक से अधिक लोग को प्रशासनिक कार्यों में भाग लेने का अवसर प्राप्त होता है। ये सभी लोग जब विभिन्न प्रशासनिक उत्तरदायित्वों का निर्वाह करते हैं तो उन्हें स्वतः ही उन कार्यों का प्रशिक्षण प्राप्त होता जाता है। राष्ट्रीय स्तर पर वे अपने इस अनुभव में देश की तथा समाज को लाभान्वित कराते हैं। स्थानीय सरकार की संस्थाएँ प्रजातंत्र की जड़ों को गहरी कर देती हैं। जिस देश में इनका व्यवहार सफल रूप से किया जाता है वहाँ इस बात की सम्भावना बहुत कम रह जाती है कि प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था समाप्त हो जायेगी।

२. जनता की सेवा—स्थानीय संस्थाओं को प्रायः ऐसे कार्य सौंपे जाते हैं जिनका सम्बन्ध उस स्थान के निवासियों की दैनिक समस्याओं से होता है। राष्ट्रीय स्तर पर इन सेवाओं का एक जैसा रूप नहीं होता और इसलिए यह स्वाभाविक है कि विशेष रूप से ये स्थानीय लोगों की ही हित-साधक होती हैं। गली की सफाई, सड़क बनवाना, पानी की व्यवस्था करना, बच्चों के स्कूल खोलना, मनोरंजन के माध्यम जुटाना, पुस्तकालयों की व्यवस्था करना आदि। ये सभी कार्य कुल मिलाकर इस प्रकार के होते हैं कि इनके जीवन एवं अच्छा जीवन दोनों ही सम्भव नहीं हो सकते। स्थानीय संस्थाओं के कार्यों एवं जन-सेवाओं का महत्व उस समय मानुस पड़ना है जबकि किसी भी कारण से ये इनको कुछ समय के लिए रोक दी जायें। कभी-कभी जब अपनी मांगों को लेकर नगरपालिका के कर्मचारी हड़ताल कर देते हैं तो सारा शहर गन्दगी से सड़ने लगता है। स्थानीय संस्थाएँ जितनी अधिक सक्रिय होती हैं उस क्षेत्र का जीवन उतना ही अधिक सुखद एवं आनन्द दायक बन जाता है।

३. विभिन्नताओं का पोषक—प्रशासन एवं राजनीति में एकरूपता सदैव ही प्रजातंत्र का प्रतीक नहीं होती। जब यह एकरूपता अवैदिक रूप धारण कर लेती है तो इसके परिणाम तानाशाही शासन व्यवस्था से भी अधिक घातक होते हैं। किसी भी देश में सभी स्थानों की समस्याएँ एक जैसी नहीं होतीं। प्रायः सभी देश देहाती एवं शहरी क्षेत्रों में विभाजित रहते हैं। देहाती क्षेत्रों में शिक्षा, चिकित्सा, व्यवसाय, उद्योग आदि की सुविधाएँ तुलनात्मक रूप से बहुत कम होती हैं। यदि यह कहा जाये कि वे इन शहरी इलाकों में बहुत पिछड़े हुए रहते हैं तो अतिशयोक्ति नहीं मानी जा सकती। इन दोनों ही प्रकार के क्षेत्रों के अतिरिक्त कुछ ऐसे भी इलाक़े होते हैं जिनमें इन दोनों की ही विशेषताएँ पाई जाती हैं किन्तु वे इन दोनों की ही कमियों से भी प्रभावित रहते हैं। इनको अर्ध-शहरी एवं अर्ध-देहाती क्षेत्र कहा जा सकता है। इन तीनों ही प्रकार की श्रेणियों में आने वाले स्थान भी मात्रा एवं गुण की दृष्टि से परस्पर पर्याप्त अन्तर रखते हैं। इन अन्तरों का ध्यान रखे बिना यदि पूरे देश के लिए एक जैसी प्रशासनिक सेवाएँ प्रदान

की गई तो परिणाम आशाजनक होने के स्थान पर गम्भीर रूप से नुकसान-दायक होये।

स्थानीय सरकार की व्यवस्था करके प्रत्येक विशेष स्थान की विशेष समस्याओं का उपयुक्त रूप में समाधान करने की व्यवस्था कर दी जाती है। स्थानीय समस्याओं के व्यवहार की एक उत्प्रेक्षणीय बात यह है कि एक स्थान पर इनकी व्यवस्थिताओं में दूसरे स्थान पर सामंजस्य उत्पन्न हो सकता है।

४. प्रशासनिक कुशलता—स्थानीय सरकार की व्यवस्था द्वारा प्रशासन में मान फीनाशाही एवं नीचरक्षाही को दूर करके उसके स्थान पर प्रशासनिक कार्यकुशलता मान का प्रयास किया जाता है। जब स्थानीय सस्थाओं के कार्यकर्त्ता व्यक्तिगत रूप से लेजर अपने दायित्वों का निर्वाह करते हैं तो इस बात की कोई गुआयन ही नहीं रह जाती कि कार्यकुशलता के साथ नहीं किया जाये। इन सस्थाओं द्वारा जिन समस्याओं पर विचार किया जाता है वे प्रायः इनके कार्यकर्त्ताओं के साथ निकट का सम्बन्ध रखती हैं। यदि किसी कारणवश स्थानीय सरकार अपने दायित्वों के प्रति उत्सासीनता का ह्रास प्रदान करती है तो वहाँ के निवासियों द्वारा उन्हें ऐसा करने से रोका जा सकता है।

५. कार्य-विभाजन—स्थानीय सरकार का सगठन कार्य-विभाजन के निष्ठात्व की ही आवश्यकता प्रसिद्ध है। इस रूप में इसके वे सभी काम गिनाये जा सकते हैं जो कि थम विभाजन की विशेषता समझे जाते हैं। यदि स्थानीय सरकार की व्यवस्था न की जाये तो केन्द्रीय सरकार पर कार्यभार इतना अधिक बढ़ जायेगा कि वह उसे कुशलता, धीरता, सफलता एवं पर्याप्त विचार पूरणा के साथ सम्पन्न नहीं कर सकेगी। एक स्थानीय सस्था को जब कुछ निश्चित कार्य दिए जाते हैं तो वह अपनी पूरी शक्ति इस बात में लगा देती है कि उनको अपनी पूरी कुशलता के साथ सम्पन्न करे।

६. विकास-योजनाओं की सफलता—स्थानीय सस्थाओं विकास कार्यक्रमों को सफल बनाने में जो महत्वपूर्ण योगदान करती हैं वह भी कम उपेक्षणीय नहीं होता। राष्ट्रीय स्तर पर कोई भी विकास कार्यक्रम क्रियान्वित होने के लिए इस बात की मांग करते हैं कि सभी देशवासी इनमें अपना योगदान करें। यह योगदान बाध्यकारी होने पर महत्वहीन एवं फीका बन जाता है। इसे प्रभावपूर्ण तभी माना जा सकता है जबकि यह स्वेच्छापूर्वक दिया गया हो। देश के सभी नागरिक अपनी-अपनी सामर्थ्य के अनुसार विकास कार्यों में इच्छापूर्वक भाग ले सकते हैं जबकि स्थानीय सस्थाओं के माध्यम से उनमें पर्याप्त राजनैतिक चेतना एवं देशभक्ति के भाव भर दिए जायें।

७. जनता का सक्रिय योगदान—यह मनोवैज्ञानिक तथ्य बताया जाता है कि कोई भी व्यक्ति उस समय तक किसी भी कार्य करने में आगे-पीछा देना नहीं देता जब तक कि उसे उसके लिए उत्तरदायी न ठहरा दिया जाये। उत्तरदायित्व सौंपने के साथ ही उस कार्य को करने के लिए शक्ति सौंपना भी जरूरी हो जाता है। स्थानीय सरकार आम जनता को उनकी खुद की

समस्यायें सुलझाने के लिए उत्तरदायित्व और शक्तियां दोनों ही देने का प्रयास करती है। परिणामस्वरूप जनता द्वारा भी प्रशासन एवं विकास कार्यक्रमों में सक्रिय रूप से योगदान किया जाता है।

८. कम से कम अपव्यय—अपनत्व की भावना से किया गया कार्य सदैव ही कम से कम साधनों में अधिक से अधिक परिणाम प्राप्त करने का प्रयास करता है। स्थानीय संस्थाओं के कार्यकर्त्ता यह जानते हैं कि व्यय किया जाने वाला धन उनकी स्वयं की जेबों से ही इकट्ठा किया गया है। यदि वे इसका अपव्यय करेंगे तो इसका अर्थ होगा उनके स्वयं के ऊपर ही अधिक कर जिसे कि कोई भी व्यक्ति पसन्द नहीं करता। इसके विपरीत जो भी कर प्रदान किये गये हैं वे उनका अधिक से अधिक लाभ प्राप्त करना चाहेंगे। फलतः कम से कम अपव्यय होगा, मितव्ययता के साथ कार्य किया जायेगा तथा सार्वजनिक धन के दुरुपयोग की सम्भावनायें नहीं रहेंगी।

९. भ्रष्टाचार की कम सम्भावनाः—भ्रष्टाचार का प्रसार प्रायः उच्छृंखलता, वन्धन के अभाव एवं स्वतन्त्रता के अतिशय के बीच हुआ करता है। जहां उत्तरदायित्व बहुत हो जाते हैं और उनका निर्वाह करने के लिए शक्ति नहीं दी जाती अथवा शक्ति बहुत हो जाती है और उसका प्रयोग करने के लिए पर्याप्त उत्तरदायित्व नहीं सँपे जाते हैं परिणामस्वरूप भ्रष्ट आचरण का जन्म होता है। प्रशासन में भ्रष्टाचार एक ऐसी समस्या है जो कि देश की आर्थिक, राजनैतिक, मनोवैज्ञानिक, शैक्षणिक, चारित्रिक आदि विभिन्न दशाओं से प्रभावित होती है। प्रतिकूल दशाओं में प्रशासन से भ्रष्टाचार को दूर करना तो एक दुःसाध्य कार्य है किन्तु फिर भी स्थानीय सरकार की व्यवस्था द्वारा भ्रष्टाचार के प्रसार एवं प्रभाव को कम किया जा सकता है। स्थानीय संस्थाओं में लोग भ्रष्ट आचरण से इसलिए कतराते हैं क्योंकि प्रथम तो ये कार्य छोटे स्तर के होते हैं। कई लोगों के ईमानदारी पूर्ण आचरण की एक सीमा होती है जिसके आगे वे वेईमानी के प्रलोभनों से अपने आपको नहीं बचा सकते। स्थानीय सरकार के कार्य प्रायः इस सीमा को पार नहीं करते। दूसरे, स्थानीय संस्थाओं के अधिकारी कार्य को अपनत्व की भावना से प्रेरित होकर करते हैं। यह उनका स्वयं का कार्य होता है। ऐसी स्थिति में भ्रष्टाचार की सम्भावना बहुत कम रह जाती है। तीसरे, यदि किसी कारणवश स्थानीय संस्था का कोई अधिकारी अनुचित कार्य करना भी चाहे तो वह अपने ऊपर स्थित निकट के जन नियन्त्रण द्वारा ऐसा न करने के लिए प्रेरित होगा।

१०. सम्यता का सृजनः—स्थानीय संस्थाओं के कार्यों का विस्तृत अध्ययन यह स्पष्ट कर देता है कि यदि ये संस्थायें अपना कार्य सम्पन्न न करें अथवा कुछ समय के लिए वन्द कर दें तो परिणामस्वरूप मानवीय सम्यता के विकास की गति रुक जाती है और कभी-कभी तो वह उल्टी दिशा की ओर चल देती है जिधर से कि उसने प्रगति प्रारम्भ की थी। जब हम एक स्थान के लोगों की सम्यता का स्तर मापना चाहते हैं तो यह जानकारी प्राप्त करते हैं कि वहां के लोगों का रहन-सहन कैसा था, वे कैसे घरों में रहते थे, उनके सार्वजनिक स्थान कैसे थे, गलियों एवं सड़कों की बनावट कैसी थी,

सफाई वा प्रबन्ध कैसा था, मनोरञ्जन के साधन क्या थे, प्राइमरी शिक्षा की व्यवस्था कैसी थी आदि-आदि। ये सभी कार्य प्रायः स्थानीय स्थापनाओं के अधिकार क्षेत्र में आते हैं। इनको सक्रिय एवं कुशलपूर्वक तमो सम्पन्न किया जा सकता है जबकि ये समस्याएँ निर्वाचन रूप से कार्य करती रहें। स्थानीय स्थापनाओं का रूप एवं कार्य ही एक स्थान वित्तों के लोगों की मम्यता के स्तर का द्योतक माना जाता है।

इस प्रकार आधुनिक राज्य में स्थानीय सरकार का महत्व जितना अधिक है उतना सम्भवतः किसी भी काम में न रहा होगा। विज्ञान के विकास ने शहरी जीवन तथा देहानी जीवन के बीच जो भारी अन्तर ला दिया है उसे मिटाने के लिए तथा औद्योगीकरण के परिणामस्वरूप शहरी जीवन के आकर्षण को अपेक्षाकृत कम करने के लिए यह जरूरी बन गया है कि स्थानीय स्थापनाओं को अधिक से अधिक दायित्व सौंपे जायें तथा उनके मार्ग की हर बाधा को दूर करने का प्रत्येक प्रयास किया जाये। कल्याणकारी राज्य की मान्यता एवं समाजवादी राज्य के सिद्धान्तों ने सरकार के कार्य भार को इतना अधिक बढ़ा दिया कि केवल केन्द्रीय स्तर से निर्वाह करना असम्भव बन गया। स्थानीय सरकार की स्थापना का ही एक अनिवार्य परिणाम था।

स्थानीय निकायों का क्षेत्र एवं बनावट-विचारकता एवं कार्य-पालिका शाखायें

[AREA AND STRUCTURE OF LOCAL BODIES— DELIBERATIVE AND EXECUTIVE WINGS]

स्थानीय सरकार का अर्थ होता है कि राज्य का प्रादेशिक आधार पर उपविभाजन कर दिया जाये। इस उपविभाजन का निर्णय किन आधारों पर किया जाना चाहिए यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न होता है। इसके अतिरिक्त उन क्षेत्रों का निर्धारण, जो कि एक स्थानीय सरकार की व्यवस्था में इकाइयों के क्षेत्रों को निश्चित करने का अर्थ संस्थाओं के केवल आकार का निश्चय करना ही नहीं है किन्तु साथ ही यह भी देखना है कि स्वीकृत इकाइयों की बनावट किस प्रकार की होनी चाहिए।

एक स्थानीय सरकार की इकाई का उपयुक्त आकार पूर्णतः एक महत्वपूर्ण प्रश्न है किन्तु फिर भी आकार का अर्थ क्या है इस सम्बन्ध में कोई सार्वभौमिक मापदण्ड नहीं है। आकार का एक अर्थ भौगोलिक रूप में सत्ता के क्षेत्र से हो सकता है अर्थात् प्रदेश के आधार पर यह निर्धारण कर दिया जाये कि एक इकाई को कितने क्षेत्र के प्रशासन का उत्तरदायित्व सौंपा जाये। एक दूसरे रूप में जनसंख्या को आधार बना कर भी इकाइयों को निश्चय किया जा सकता है। यदि एक स्थानीय संस्था को अधिकार क्षेत्र के रूप में एक बहुत बड़ा प्रदेश सौंप दिया जाये तो उस संस्था की स्थानीय प्रकृति समाप्त प्रायः सी हो जाती है क्योंकि एक बड़े क्षेत्र के प्रशासन में स्थानीय तत्व तो रह ही नहीं जाता। जब हम किसी क्षेत्र को एक स्थानीय संस्था की इकाई का आधार बनाते हैं तो यह देख लिया जाता है कि क्या सामाजिक एवं राजनैतिक दृष्टि से भी वह एक इकाई है। अर्थात्, क्या उस क्षेत्र के निवासी दूसरे भाग में रहने वाले लोगों के साथ भावनात्मक सम्बन्ध रखते हैं अथवा नहीं। भावनात्मक कड़ियों के अभाव में बनाई गई एक प्रादेशिक इकाई अधिक समय तक सफलतापूर्वक कार्य नहीं कर सकती।

एवं उपयोगी रहेगा। इसी प्रकार में स्थानीय सत्ता का सर्वश्रेष्ठ आकार भी उम समय तक निश्चित नहीं किया जा सकता जब तक यह स्पष्ट न हो जाये कि आखिर करना क्या है। स्थानीय सरकार की इकाई का निश्चय करते समय अनेक बातों को ध्यान में रखा जाना चाहिए। इन बातों का उल्लेख करना अत्यन्त सरल है किन्तु उनके अनुसार व्यवहार करना उतना ही कठिन है। इस बात को और अधिक स्पष्ट रूप से समझने के लिए उन सिद्धान्तों का उल्लेख करना उपयोगी रहेगा जो कि सीमा आयोग (Boundary Commission) के निर्देशन के लिए रखे गये थे। यह आयोग १९४६ से १९४८ तक ब्रिटिश स्थानीय सरकार की सीमाओं पर विचार करने का कार्य करता रहा। सीमा आयोग की स्थापना करने वाले अधिनियम ने क्षेत्रों में फेर-बदल करने के सम्बन्ध में परिनिियम बनाये जिनको कि मंसद के प्रत्येक सदन द्वारा पाम किया गया। एक अनुसूची में मुख्य-मुख्य सिद्धान्तों का उल्लेख किया गया। इनमें से कुछ निम्न प्रकार हैं:—

(१) स्थानीय सरकार की सत्ता में फेर-बदल तथा स्थानीय सरकार के क्षेत्रों की सीमाओं में फेर-बदल इस उद्देश्य से किया जाये ताकि स्थानीय सरकार प्रशासन की व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप से प्रभावशील तथा सुविधाजनक इकाइयाँ निश्चित कर सके। यह लक्ष्य एक मुख्य सिद्धान्त था जिसके आधार पर आयोग को कार्य करना था।

(२) इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए आयोग द्वारा क्षेत्र से सम्बन्धित सभी पहलुओं पर विचार किया जायेगा। इन पहलुओं में प्रमुख थे:—

- (i) हितों का समाज;
- (ii) विकास अथवा इच्छित विकास;
- (iii) आर्थिक एवं भौतिक विशेषतायें;
- (iv) विशेषतः आर्थिक आवश्यकताओं के सम्बन्ध में मापित वित्तीय स्रोत;
- (v) भौतिक विशेषतायें जैसे कि उपयुक्त सीमायें, संचार के साधन, प्रशासनिक केन्द्रों तक पहुँचने की सुविधा, व्यापार एवं सामाजिक जीवन के केन्द्र आदि;
- (vi) जनसंख्या-आकार, वितरण एवं विशेषतायें;
- (vii) सम्बन्धित स्थानीय सत्ताओं के प्रशासन का अभिलेख;
- (viii) क्षेत्रों का आकार एवं बनावट;
- (ix) निवासियों की इच्छायें।

उक्त तत्वों में से किस पर अधिक जोर दिया जायेगा और किस पर कम—इस विषय का निर्धारण विचारणीय क्षेत्र के आधार पर ही किया जा सकेगा किन्तु फिर भी इनमें से प्रत्येक को यथोचित महत्व प्रदान किया जाना प्रायः जरूरी होता है।

(३) एक शहरी केन्द्र तथा उसके चारों ओर फैले लोगों के हितों को भावश्यक रूप से न तो मिश्र रूप ही मानना चाहिए और न ही परस्पर अनुपूरक ही। सभी तत्त्वों पर विचार करने के बाद ही यह ज्ञान करना चाहिए कि शहरी एवं देहाती प्रदेशों का यह मेन अनुचित रहेगा या नहीं।

इस सबका मूल नश्य बही है, जिसका पहले भी उल्लेख किया जा चुका है कि व्यक्तिगत रूप से तथा सामूहिक रूप से स्थानीय सरकार की प्रभावशील एवं सुविधाजनक इकाइया उपनय की जायें। इस तथ्य को ध्यान में रखन से कई बातें स्पष्ट हो जाती हैं। एक तो यह कि किसी भी इकाई को केवल उसी की दृष्टि से नहीं मोचा जा सकता। उस पर विचार करते समय उसकी निकटवर्ती एवं सम्बन्धित इकाइयों को भी ध्यान में रखना होगा। इसलिए जब एक विशेष स्थान के लिए कोई प्रबन्ध किया जायगा तो वह केवल धन पाप से ही सर्वश्रेष्ठ नहीं होगा बल्कि उससे सम्बन्धित क्षेत्रों की भावश्यकताओं के मद्देन में वह सर्वश्रेष्ठ होगा। इसके साथ ही इकाई का प्रभावशील एवं सुविधाजनक होना भी अत्यन्त भावश्यक है। इस प्रथम सिद्धान्त की भांति जोर दो सिद्धान्त भी दिखने में अत्यन्त प्रभावशील प्रतीत होते हैं किन्तु धमस में वे ऐसे नहीं हैं। व्यावहारिक दृष्टि से वे महत्वहीन से लगने हैं।

क्षेत्रीय शक्ति विभाजन का उचित मापदण्ड

[A proper criteria for areal division of powers]

स्थानीय सरकार की विभिन्न संस्थाओं को कितने अधिकार सौंपे जायें तथा उनको कितन क्षेत्र में सेवायें करने का उत्तरदायित्व सौंपा जाये, यह एक ऐसी समस्या है जिसके उम्बन्ध में स्पष्ट रूप से कुछ भी कहना बाधा में पड़े नहीं है। कुछ विचारकों ने इसके समाधानार्थ कुछ मापदण्ड प्रस्तुत किये हैं जिनके आधार पर शक्ति के क्षेत्रीय विभाजन के औचित्य को तय किया जा सके। ये मापदण्ड बौद्धिक एवं तात्विक आधार पर उतने छरे नहीं उतरते जितने कि ये विश्वास एग घटा के आधार पर। पॉल य्लिसकर (Paul Ylvisaker) के मतनुसार शक्ति का क्षेत्रीय विभाजन जितना अधिक सतोरजनक होगा वह स्वतन्त्रता, समानता, शक्ति विभाजन का मापदण्ड एक प्रकार से कुछ उद्घातता का मण्ड है। ये कहावतें मुख्य रूप से निम्न विहित हैं—

(१) शक्ति के क्षेत्रीय विभाजन को मूल रूप से शासन करने की शक्ति (Power to govern) के अन्तर्गत आना चाहिए। प्रथम अपवाद है अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का औद्योगिक आचरण जिसमें कि युद्ध की घोषणा करने की शक्ति भी समाहित है और दूसरी है मुद्रा सम्बन्धी मापदण्डों पर नियन्त्रण रखना। अब क्षेत्रीय शक्तियों का विभाजन इस रूप में किया जाता है

अर्थात् समाज द्वारा अपने समय की सरकारी प्रक्रियाओं से सम्बन्धित सभी प्रक्रियायें कानूनी रूप से एक ही इकाई को सौंप दी जायें तथा उसी के द्वारा निर्णय लिये जायें तो इससे कई अच्छे परिणामों की आशा की जा सकती है। उदाहरण के लिए प्रत्येक स्तर पर सरकारी कार्य को अच्छी प्रकार से विचारा जायेगा तथा वह प्रभावशाली रहेगा, इसके अतिरिक्त स्थानीय सरकार के कार्यों में योगदान करने वाले सभी लोगों को एक ही जैसा माना जा सकेगा; साथ ही शक्ति संतुलित करने वाले प्रयास भी अर्थपूर्ण रहेंगे।

इस मापदण्ड के अनुसार आगे बढ़ने पर एक अन्देश यह रहता है कि संतुलन करने एवं मूल्यों के मार को उचित रूप से संयोजित करने के कार्य में वस्तुगत तत्त्व के स्थान पर कही विषयगत तत्त्व प्रभावशील न हो जायें। इस अन्देश से बचने का एक सुझाव यह दिया जाता है कि एजेन्डा को इस प्रकार निश्चित किया जाये कि अनेक विकल्प सामने रहें। इस कहावत का यह अर्थ कदापि नहीं समझा जाना चाहिए कि विशेष आवश्यकता वाले विशेष क्षेत्रों में विशेष कार्य न किये जायें। ये सभी तो इस कहावत के क्षेत्र में ही अन्तर्निहित हैं। यह कहावत तो उनकी शक्ति के क्षेत्र को व्यापक बनाना चाहती है साथ ही उनको अधिक प्रभावशीलता देना चाहती है। सामान्य शक्ति से युक्त क्षेत्रीय संस्थाएँ अपना अस्तित्व बनाये रखने में समर्थ हो पाती हैं साथ ही सार्थक बनी रहती हैं।

(२) एक दूसरी कहावत यह है कि स्तरों की आदर्श संख्या जिसमें कि शासन की शक्ति को विभाजित किया जाये, तीन होनी चाहिए। व्यावहारिक दृष्टि से यह माना जाता है कि दो संख्या प्रायः भगड़े की जड़ होती है। वे बहुधा विवाद में ही फसे रहते हैं। दो इकाइयों के बीच में संतुलनकर्ता एक तीसरी इकाई भी होनी चाहिए। अनेक विचारक इस मत का समर्थन करते हैं कि तीसरी शक्ति सदैव ही एक गत्यात्मक तत्व होती है जो कि सरकारी स्तरों के बीच सदैव सक्रियता बनाये रखती है। सरकार के तीन स्तरों में मध्यवर्ती स्तर यद्यपि दोनों ही तत्त्वों की काफी सहायता करता है किन्तु वह स्वयं कई प्रकार से घाटे में रहता है। तीसरे अर्थात् बीच वाले स्तर को न तो ऊपर वाले जैसी शक्तियाँ प्राप्त होती हैं और न ही नीचे वाले जैसा जनसम्पर्क ही उसके पास रहता है। इसी कारण इस स्तर के कार्यकर्त्ताओं में रुचि का अपेक्षाकृत अभाव रहता है, साथ ही कार्यकुशलता पर भी विपरीत प्रभाव पड़ता है। मध्यस्थ स्तर के अवगुणों से सजग रहते हुए भी लोक प्रशासन के सिद्धान्तिक ज्ञाता कई कारणों से तीन स्तरों का समर्थन करते हैं। प्रथम, दो-स्तरीय व्यवस्था स्वाभाविक रूप से मध्य स्तर की स्थापना का प्रयास करती है; दूसरे, मध्य स्तर की शक्तियाँ प्रायः प्रतिबन्धित एवं लोचशील रहती हैं। इस प्रकार ये विचारक तीन स्तरीय व्यवस्था की सिफारिश करते हैं। यद्यपि इस प्रकार की सिफारिश का वे कोई प्रमाण अथवा स्पष्ट तर्क नहीं दे पाते।

(३) संयोजक क्षेत्रों को हितों की पर्याप्त भिन्नता के साथ संरचित करना चाहिए ताकि प्रत्येक संयोजक के अन्दर पर्याप्त वाद-विवाद होता रहे। शक्ति विभाजन का यह सिद्धान्त अपने आप में अत्यन्त

महत्वपूर्ण है क्योंकि यह क्षेत्रीयकरण के लिए एव स्वाभाविक प्रथम एक रूपी समाज की खोज नहीं करता । इस कहावत के अनुसार इस पूर्व मान्यता को ठुकरा दिया गया है कि साधनात्मक मूल्यों को बराबर का मूल्य प्रदान किया जाये । इसमें यह बात अनिहति रहती है कि बाद-विवाद को अन्य सभी बातों की तुलना में अधिक प्राथमिकता दी जानी चाहिए । कार्य-कुशलता, योगदान, स्वामिमक्ति तथा हित आदि की तुलना में बादविवाद का अपना महत्व है जिसकी साधना के लिए इन सभी को बलिदान किया जा सकता है । यद्यपि इस कहावत द्वारा यह सिद्ध नहीं कर दिया गया है कि बादविवाद तथा अन्य मूल्यों के बीच सदैव ही विरोध रहता है, किन्तु फिर भी इन दोनों के बीच परस्पर अनुपूरक का सम्बन्ध भी नहीं है । ऐसा बहुत कम देखा गया है जहाँ स्वाभाविक समाज होता है वहाँ आवश्यक रूप में योगदान, स्वामिमक्ति एवं हित आदि मूल्य अधिक बढ़ जायें । स्वामिमक्ति का जहाँ तब प्रश्न है वह तो बहुत कुछ सीमा की लाइन निर्धारित कर देने पर तथा प्रतीकों की स्थापना कर देने पर स्वयं ही पनपने लगती है ।

विभिन्न प्रकार के स्वार्थ एवं हित होन का भय यह हो जाता है कि व्यवहार में इस प्रकार के क्षेत्र का अधिकार-क्षेत्र अधिक रहना पड़ेगा । इस प्रकार का परिवर्तन अपने आप में अपूर्व ही होगा साथ ही इसके परिणाम भी प्रमत्ततादायक ही होंगे किन्तु इसके लिए उन तर्कों को स्वीकार करना जरूरी होगा जो कि इसकी कार्यकुशलता, उत्तरदायित्व एवं नागरिकों की रुचि की वृद्धि के लिए प्रस्तुत किये जाते हैं । अधिकार क्षेत्र बड़ा हो जाने पर भाषिक सातों एवं नेतृत्व के स्रोतों का भी विस्तार हो जाता है ।

(४) भागों को उच्च स्तरों की व्यवस्थापिकाओं में प्रतिनिधित्व प्रदान नहीं किया जाना चाहिए । कई बार यह प्रश्न भी किया जाता है कि क्या भङ्गभूतों (Components) तथा उसमें उच्चस्तर की व्यवस्थापिकाओं के चुनाव क्षेत्रों को एक समान ही रखा जाये ? इस कहावत का आधारभूत तत्त्व अनेकता एवं विभिन्नता की रोकना है तथा उच्च स्तर पर सरकार की प्रक्रिया में सामान्यता एवं प्रवाह लाना है । यह कहावत किंतु मात्रा तक लागू हो सकेगी यह बात इस पर निर्भर करती है कि भङ्गभूत क्षेत्र स्वार्थों के विभिन्नता के मापदण्ड का किन्ता निर्वाह कर पाते हैं । इसी सदर्भ में एक अन्य बात यह भी नहीं जानी है कि यदि कार्यपालिका को व्यवस्थापिका से स्वतन्त्र रखकर चुना जाये तो वह बहुत कुछ निर्वाचित ही होगी चाहिए । कार्यपालिका की निष्पक्षता को बनाये रखने के लिए तथा अभूतनात्मक प्रतियोगिता को रोकने के लिए यह भी व्यवस्था कर दी जाये ता उपयोगी रहेगी कि व्यवस्थापिका के किसी सदस्य को ही न चुना जाये ।

आधुनिक कहावतें क्षेत्रीय शक्ति के विनाश में महत्वपूर्ण रूप में फलदायक सिद्ध हो सकती हैं । ये कहावतें वर्तमान काल के सदर्भ में कुछ नवीन विचारों के परिणामस्वरूप थोड़ी परिवर्तित हो गई हैं । राज-

धानी सरकार (Metropolitan Government) का जन्म होते ही तथा राजनैतिक जगत में उसका प्रभाव बढ़ने पर स्थानीय सरकार की मान्यता में भी कई महत्वपूर्ण मोड़ आये तथा क्षेत्रीय संस्थाओं के अधिकार क्षेत्र में कई परिवर्तन हुए। इसके अतिरिक्त नगरकारी तथा सामाजिक शक्ति का विस्तार भी इस दृष्टि से अत्यन्त उल्लेखनीय रहा।

प्रशासकीय क्षेत्र पर एच० जी० वेल्स के विचार

[H. G. Wells on Administrative Areas]

प्रसिद्ध इतिहासकार एच० जी० वेल्स ने प्रशासकीय क्षेत्र के आकार-प्रकार से सम्बन्धित एक पेपर फेब्रियन सोसायटी के सामने पढ़ा था।¹ इस लेख में उन्होंने नगरपालिका उद्यमों से सम्बन्धित व प्रशासकीय क्षेत्रों से सम्बन्धित वैज्ञानिक प्रश्न पर विचार किया है। उन्होंने तत्कालीन क्षेत्रों पर विचार करते हुए बताया कि इन में सार्वजनिक कार्यों को इस रूप में ढाला गया है जो कि पुराने समय की आवश्यकता एवं स्थिति में ठीक थे। यद्यपि इनमें समय-समय पर सुधार किये गये तथा सामयिक बनाने का प्रयास किया गया किन्तु वे तब भी समाप्त हुए संगठन की मूल मान्यताओं को निभा रहे थे। इनकी तुलना वेल्स महाशय ने पन्द्रहवीं शताब्दी के ऐसे घरों से की है जिसके मालिक तो समय-समय पर बदलते रहे किन्तु उसमें वे नवीनतायें न आ सकीं जो कि आधुनिक काल के घरों में होती है।² उन्हीं के शब्दों में—आज के ये स्थानीय सरकार के क्षेत्र बहुत कुछ उसका प्रतिनिधित्व करते हैं, जिसे कि कभी दूसरी प्रकार से संगठित, व्यक्तिवादी समाजों, पूरी तरह से गौण आर्थिक व्यवस्थाओं आदि का भाग माना जाता था। वे उन परम्पराओं को चलाते आ रहे हैं जो कि एक समय प्रशासकीय सुविधा एवं आर्थिक वचत के प्रतीक थे। आज के वातावरण में वे समाज तक का प्रतिनिधित्व नहीं करते तथा आर्थिक आवश्यकता में प्रत्येक नये परिवर्तन के साथ अधिक अपव्ययी एवं अमरुविधाजनक बन गये हैं।³ तत्कालीन क्षेत्र समाजों का प्रतिनिधित्व क्यों नहीं कर रहे थे इस सम्बन्ध में भी वेल्स महाशय ने आगे स्पष्टीकरण प्रस्तुत किया

1. "This paper has been published as an Appendix in H. G. Wells' *Mankind in the Making*, London, Chapman and Hall, Ltd., 1903
2. "These local government areas of today represent for the most part what were once distinct, distinctly organised, and individualized communities, complete minor economic systems, and they preserve a tradition of what was once administrative convenience and economy. Today, I submit they do not represent communities at all, and they become more wasteful and more inconvenient with every fresh change in economic necessity."

है। उनके कथनानुसार रेलवे का प्रचलन होने से पूर्ण अर्थात् उस युग में जब कि स्थानीय सरकार की वर्तमान मान्यताओं में जन्म लिया, गांव, बॉरोज़ तथा काउन्टीज़ आदि व्यावहारिक रूप में पूर्णतः सुख्य घातक व्यवस्थाएँ थीं। उस बस्ती की सम्पत्ति, मोटे रूप से कहा जाये तो स्थानीय ही थी। मालदार लोग अपनी सम्पत्ति के आधार पर और दूसरे लोग धाने काम के आधार पर सम्बन्ध बताते थे। उस समय यह मानना उचित एवं न्यायपूर्ण ही था कि एक मील का क्षेत्र अथवा कुछ मीलों का क्षेत्र ही उस बस्ती के लोगों के राजनैतिक एवं व्यावहारिक हितों को परिनिमित्त कर लेता था। उस समय मालिक-मजदूर, धनी-गरीब, जमींदार-सेनीहर आदि के पारस्परिक सम्बन्ध स्पष्ट एवं दृष्टश्य थे, किन्तु आज वस्तुस्थिति कुछ और ही है। आज आवागमन के साधनों में क्रांति और मुख्य रूप से रेलों के निर्माण के कारण यह सब सत्य नहीं रहा है। आज भी खेतों के फासले पर गावों तथा शहरों को देखा जा सकता है किन्तु इसका अर्थ यह नहीं कि इन पुरानी सीमाओं में रहने वाले सभी लोग परस्पर एक दूसरे पर निर्भर हैं जिस प्रकार कि वे पुराने समय में रहे थे। आज एक स्थान की जनसंख्या का एक बहुत बड़ा भाग स्थानीय हित नहीं रखता। वह अपनी बस्ती को उस रूप में नहीं समझता जिसमें कि अठारहवीं शताब्दी के लोग समझा करते थे।

आज शहरी इलाकों का अधिकांश धन अस्थानीय है जिसका कि धन के स्थानीय उत्पादन में कोई सम्बन्ध ही नहीं है। इन स्थानों पर रहने वाले अधिक शिक्षित, बुद्धिमान एवं क्रियाशील लोग बस्ती के बाहर ही कमाते हैं, अपनी शक्तियों का व्यय करते हैं तथा वहीं पर उनकी रुचियाँ केन्द्रित रहती हैं। वे किसी भी मजान को किराये पर लेकर रह सकते हैं किन्तु उनका स्थानीय जीवन के किसी भी पहलू में थोड़ा भी सम्बन्ध नहीं रहता। अधिकांश कस्बों में अनेक होटल, भोजनिया, धाराम-गृह आदि होते हैं जिनसे प्राप्त होने वाला लाभ स्थानीय लोगों से प्राप्त नहीं होता, उनके द्वारा प्राप्त नहीं होता तथा उनमें उसे खर्च भी नहीं किया जाता। अनेक शहरों में जा बनकारमाने होते हैं उनके अधिकांश मजदूर लोग आम पान के गावों से रोजाना आते और जाते हैं। दिन प्रतिदिन इसी प्रकार के अस्थानीय निवासियों की संख्या बढ़ती जा रही है। प्रसल में स्थानीय लोग तो एक भारी जनसंख्या में डोरे के समान होते हैं। अस्थानीय निवासी (Non-local inhabitants) लोगों के बारे में यह भी नहीं कहा जा सकता कि वे उस स्थान के समाज के भाग नहीं हैं किन्तु वे एक प्रकार से एक नये प्रकार के बड़े समाज के भाग हैं जिसे खोजने में प्रशासक अक्षम रहे तथा जिसे स्थानीय सरकार की कामचलाऊ विचारधारा ने मुला निया। समाज के विचार का सिद्धान्त न केवल कस्बों पर ही लागू होता है धरन् यह देश के कृषि प्रधान भागों पर भी लागू होता है जो कि धीरे-धीरे अधःशहरी होते जा रहे हैं।

आज जबकि एक और समाजों में इस प्रकार से प्रगति हो रही है तो पुरानी सीमा रेखाओं को बनाये रखना अनामयिक प्रतीत

होता है क्योंकि नजदीक से देखने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि उम क्षेत्र के अधिकांश लोग स्थानीयता की भावना से प्रभावित नहीं हैं। जो लोग पहले एक ही स्थान पर रहते, सोते, खाते, पीते, बच्चों का पालन-पोषण करते तथा कार्य करते थे वे आज एक प्रकार से विस्थापित हो चुके हैं। आज वे रहते एक क्षेत्र में हैं, काम किसी दूसरे में करते हैं तथा सामान खरीदने के लिए किसी अन्य क्षेत्र में जाते हैं। इस प्रकार के लोगों को दुबारा से स्थानीय बनाने का एक मात्र उपाय यह है कि अपने क्षेत्र को उनके नये प्रसार तक विस्तृत बना दिया जाये।

यह मानवीय परिस्थितियों के कुछ परिवर्तन हैं जिनके कारण उसके जीवन में अनेक क्रान्तिकारी विकास हो गये हैं। इस विकास की गति अभी भी गतिशील है। यातायात एवं संचार-साधनों के विकास ने इस गति को पर्याप्त प्रगति प्रदान की है। इन सबके फलस्वरूप इतना परिवर्तन आ गया है कि पहले चार या पाँच मील के वर्गक्षेत्र को समाज के आकार की अधिक से अधिक सीमा माना जाता था वहाँ आज के समाज की अधिक से अधिक सीमा सैकड़ों वर्गमील के क्षेत्र को माना जायेगा। आज प्रशासकीय क्षेत्र में संशोधन करना जरूरी हो गया है। यह आज के समय की एक सबसे बड़ी विशेषता है तथा यही सबसे विशेष समस्या है। बेबीलोनिया, मिश्र एवं रोमन साम्राज्य जैसी पुरानी सभ्यताओं के समय जिन नगरपालिका क्षेत्रों को उचित समझा जाता था वे उससे बड़े अथवा छोटे न थे जो कि सत्रहवीं शताब्दी के योरोप में भी बने रहे—यह पूर्णतः सम्भव था। किन्तु आज इस क्षेत्र में महान् और स्थायी क्रान्ति आ गई है। इस क्रान्ति का सामाजिक एवं राजनैतिक पहलू ऐसे लोगों की बढ़ती हुई संख्या है जो कि विस्थापित होते जा रहे हैं। वे असल में एक नये प्रकार के समाज का प्रतिनिधित्व करते हैं—एक महान् नये आधुनिक समाज का जो कि छंटते हुए, छोटे तथा अतीत के बहुत कुछ स्थानीय समाजों के स्थान पर स्थापित होते जा रहे हैं।

पुराने स्थानीय सरकार के क्षेत्रों में इस बड़े तथा बढ़ते हुए अस्थानीय अनुपात के कुछ व्यावहारिक परिणाम भी हैं। सर्वप्रथम यह है कि वे गैर-स्थानीय (Non-local) लोग स्थानीय राजनीति में भाग नहीं लेते। स्थानीय मामलों में रुचि लेने के लिए उनके पास न समय होता है न स्वतंत्रता होती है और न ही प्रेरणा ही। वे एक प्रकार से विदेशी ही होते हैं। स्थानीय राजनीति बहुत कुछ ऐसे लोगों के हाथों में केन्द्रित हो जाती है जिनके हित असल में वस्ती में ही घिरे हुए हैं किन्तु जिनकी संख्या धीरे-धीरे घटती जा रही है। ये मूल रूप से वे लोग हैं जो कि छोटे स्तर पर स्थानीय व्यापार करते हैं, स्थानीय भवन निर्माण का कार्य करते हैं, कमी-कमी डाक्टर भी होते हैं। जब कभी भी स्थानीय सत्ता के हाथ में शिक्षा, संचार, प्रकाश या अन्य किसी प्रकार का प्रबन्ध मौपा जाता है तो वह मूल रूप से ऐसे ही लोगों को सौंपा जाता है। स्थान के आधार पर थोड़ी-बहुत भिन्नतायें भी हो सकती हैं। सामान्य नियम प्रायः यही रहता है कि 'नाकुछ स्थानीय स्वार्थों द्वारा स्थानीय नियंत्रण'। ऐसी स्थिति अधिक दिन तक नहीं चल सकती। शीघ्र ही गैर-स्थानीय निवासी यह अनुभव करने लगेंगे कि वे बिना

निधित्व के ही कर प्रदान कर रहे हैं जो कि एक गलत बात है। वे पत्र को प्रभावहीन एवं महत्वहीन मान कर उसकी अवहेलना करने लगेंगे। स्पानिशा द्वारा संचालित उसमें एक व्यापारी के साथ उनके हिੱसों का राव होगा। वेन्सुएला द्वारा यह भविष्यवाणी की गई है कि भविष्य स्थानीय एवं गैर स्थानीय वर्गों के लोगों के बीच का यह विरोध घबराव कहिये कि ऐसे लोगों के बीच का विरोध जिनम से कुछ के विचार एवं मन तो एक छोटे से क्षेत्र तक सीमित है और दूसरों के जीवन एवं विचार क्षेत्र तक व्यापक हैं, इन दोनों के भेद राजनीति में भी एक विभाजक बनाना होगा।¹ वस्तुस्थिति यह है कि छोटे समाज भ्रमन भ्रष्टित्व के ए तथा भ्रमन प्रिय पुराने तरीकों को बचाये रखने के लिए लड़ रहे हैं कि मस्तिष्क बड़े समाज भ्रष्टित्व में आने के लिए लड़ रहे हैं। वेल्स के अनुसार तत्कालीन स्थानीय सरकार के क्षेत्र वास्तविक समाज का प्रतिनिधित्व नहीं कर रहे थे फिर भी ये प्रशासनिक कार्य की बाटने की दृष्टि उपयोगी थे। उनकी यह उपयोगिता भी केवल सैद्धांतिक ही थी, प्रवहारिक क्षेत्र में तो कार्य की दृष्टि से यह भी अधिक बदतर थे। ज स्थानीय समस्याओं का रूप एक आकार-प्रकार बदल चुका।² एक नवीन मेबाओं के सदर्भ में देखन पर यह ज्ञात हो जाता है कि इनका बहि करने के लिए हमें विस्तृत दृष्टिकोण की आवश्यकता है। इसके लिए विस्तृत मस्तिष्क और साथ ही विस्तृत क्षेत्रों की जरूरत पड़ेगी। हमें निरिक्त शिक्षा एवं व्यापार के लिए भी विस्तृत दृष्टिकोण की जरूरत पड़ेगी ताकि यह भी अब स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में भागया है। शिक्षा की दृष्टि में वस्तुस्थिति की जटिलताओं पर यदि विचार किया जाये तो तब एक ही रास्ता नजर आया कि स्थानीय सरकार का क्षेत्र बढ़ाकर बड़ा कर या जाये। उदाहरण के लिए यदि हम दिल्ली के नागरिकों को उच्च शिक्षा दान करना चाहते हैं और स्थानीय शासन के क्षेत्र को आधार बनाकर ही हमें शहर की बढ़ती हुई मीड के बीच एक शिक्षणालय खोल दिया तो मका परिणाम यह होगा कि शिक्षा तो उच्च प्राप्त हो जायेगी किन्तु हवा फ नही मिल पायेगी। इसके विपरित यदि दिल्ली के बाहर शिक्षणालय ना दिया (जहाँ कि स्थानीय सरकार का क्षेत्र ही समाप्त हो जाता है।) तो तब हवा तो जरूर मिल जायेगी किन्तु वहाँ शिक्षा अच्छी प्रदान नहीं की जा सकेगी। इस समस्या का एक सफल सुझाव यह है कि दिल्ली प्रशासन के क्षेत्र को बड़ा कर दिया जाये। स्थानीय यातायात भी तभी सक्रिय होते हैं जबकि एक क्षेत्र पर्याप्त बड़ा होता है।

“I will confess that it seems to me that this opposition between the localised and the non localised classes in the future, or to be more correct, the opposition between the man whose ideas and life is in a small area, and the man whose ideas and life lie in a great area is likely to give us that dividing line in politics for which so many people are looking to day.”

—H G Wells, op. cit.

यदि स्थानीय सरकार के क्षेत्र को बड़ा बना दिया जाये तो इसके परिणामस्वरूप अनेक लाभ प्राप्त होने की सम्भावना बढ़ जाती है। यह व्यवस्था छोटे आकार वाले क्षेत्रों की तुलना में अधिक कुशल होगी। दूसरे, यह व्यवस्था आज के युग में बढ़ते हुए स्थानीय सरकार के कार्यों को भी मली प्रकार से सम्पन्न कर पायेगी। तीसरे, यह कहा जाता है कि यदि स्थानीय स्वायत्त की भावनाओं को पुनः स्थापित कर दिया जाये तो उपयोगी रहेगा। यह तभी हो सकता है जबकि लोग स्थानीय क्षेत्रों में आपनत्व का आभास करें और इसके लिए क्षेत्र का बड़ा होना जरूरी है। चौथे, बड़े आकार के आधार पर संगठित की गई परिपक्व योग्य एवं कुशल व्यक्तियों की महत्वाकांक्षाओं को उमाड़ कर उन्हें अपनी ओर आकर्षित कर सकती हैं।

बड़े आकार के स्थानीय क्षेत्रों के वैकल्पिक रूप अर्थात् छोटे क्षेत्रों को अधिक से अधिक शक्ति सौंपना निरी मूर्खता और अज्ञान है। वेल्स का कहना है कि यदि वर्तमान क्षेत्र ज्यों के त्यों बने रहते हैं तो कुल मिलाकर मेरा वोट नगरपालिका-व्यापार के विपरीत रहेगा और यहाँ तक कि प्रकाश, ट्रामवे, संचार साधन, टेलीफोन तथा प्रायः सभी ऐसी सेवाओं के लिए भी मैं यह चाहूंगा कि इनको कम्पनियों के हाथों में दे दिया जाये। इनके लेखों का अधिक से अधिक प्रकाशन किया जाय और व्यापार मण्डल के द्वारा उन पर विस्तृत नियंत्रण रखा जाये।

क्षेत्रों के निर्धारण के आधार

[The basis on which Areas might be determined]

स्थानीय सरकार का क्षेत्र कितना बड़ा होना चाहिए तब तो उसके प्रशासन की सीमायें कहाँ से कहाँ तक जानी चाहिए इस बात का निश्चय करना एक महत्वपूर्ण किन्तु जटिल समस्या है। इस समस्या के निराकरणार्थ समय-समय अनेक सुभाव प्रस्तुत किये जाते रहे हैं। निचारेकों ने ऐसे कई आधार प्रस्तुत किये हैं जिनके आधार पर कि यह तय किया जा सके कि स्थानीय सरकार का क्षेत्र क्या हो? इस आधारों में से कुछ प्रमुख का अध्ययन निम्न प्रकार किया जा सकता है :—

आकार एवं सामर्थ्य

[Size and Strength]

व्यापार एवं उद्योग की प्रगति के कारण यह एक आम धारणा बन चुकी है कि कार्यकुशलता तभी प्राप्त हो सकती है जबकि बड़े स्तर के उद्यम अपनाये जायें। कुछ क्षेत्रों में, उदाहरण के लिए मोटरयानों के अतिशय उत्पादन में, यह निस्संदेह सत्य है कि केवल बड़े व्यापार ही नीची कीमत पर अपना माल तैयार करने के लिए पर्याप्त वचत के साथ कार्य करने की आशा कर सकते हैं। अन्य दूसरी दिशाओं में भी प्रवृत्ति यह पायी जाती है कि व्यापार का संचालन करने के लिए बड़ी से बड़ी इकाई की स्थापना की जाये। इसलिए यह कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि अधिकांश लोग अधिक से अधिक कार्यकुशलता प्राप्त करने के लिए स्थानीय सरकार को बड़ी से बड़ी बनाना चाहते हैं। स्थानीय सरकार का

मगठन कुछ अपनी विशेषताये रखता है जो कि उसे उसी क्षेत्र की तुलना में अधिक विशेषत्व प्रदान कर देती है। जिसो भी समाज को देखकर सर्व-प्रथम इस बात का परीक्षण करना चाहिए कि कुछ सेवाओं को सम्पन्न करने के लिए क्या इमका आकार उपयुक्त है? जब हम यह देखते हैं कि एक बस्व का आकार छोटा है तो हम उसमें मन-माना परिवर्तन नहीं कर सकते जैसे कि एक कारखाने या फैक्ट्री के छोटा होना पर सामान्यी में उसमें परिवर्तन कर सकते हैं। जहाँ तक क्षेत्रों का भवान है उनको हमें ज्यों की त्यों लेना पड़ता है तथा उसके निवासी ज्यों हैं उनको उमी रूप में मानना पड़ता है। यदि हम एक इलाक़े को बड़ी करना चाहते हैं तो उसका एक मात्र उपाय यह है कि दो छोटे-छोटे क्षेत्रों का जोड़ करके एक बड़ा क्षेत्र बना दिया जाये। संयुक्त रिये जाने वाले स्थान परस्पर एकरूपी ही होना चाहिए। हमारे साथ ही हमको यह भी देखना पड़ता है कि भौगोलिक आकार अधिक बड़ा न बन जाये। आकार आदि का लक्ष्य यह होना चाहिए कि सभी कार्य निम्नतर प्रशासनिक स्तर पर कार्यकुशलता एवं बचत के साथ व्ययहूत किये जा सकें। स्थानीय गताओं के आकार में सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व स्टाफ की समस्या होती है। यदि हम यह चाहते हैं कि प्रामाणिक तथा उद्देश्यीय शिक्षा में उचित समन्वय तथा काम चलाऊ व्यवस्था बनी रहे तो हमके लिए एक शिक्षा मंचालक तथा शिक्षा कार्यालय रखना जरूरी रहेगा। इसी प्रकार एक पुलिस भक्ति के नाम भी मुख्य-कान्स्टेबल तथा उच्च अधिकारी होने चाहिए। इसी प्रकार से स्वास्थ्य के लिये मैडीकल अधिकारी तथा इन्जीनियर एवं भवन निर्माता आदि के लिये भी उचित मगठन होना चाहिये।

स्थानीय सरकार पर होने वाले व्यय का भी काफ़ी मात्रा केवल एवं भक्तों से मिलकर बनता है। मोटे रूप में कहा जाय ता यह सर्वा जनमन्या के अनुपात में होता है। यदि हम निम्न स्थावों को लेकर स्थानीय सरकार के उद्देश्य से उनको एक साथ मिला दें तो जनमन्या दाहरी हो जायेगी और हमलिये उतने ही स्कूल, अध्यापक, पुलिस के सिपाही आदि की आवश्यकता होगी। यहाँ एक बात ध्यान में रखने योग्य है और यह यह है कि जिस प्रकार एक कारखाने के आकार में वृद्धि कर देने पर उसके उत्पादन की मात्रा बढ़ जाती है उसी प्रकार एक स्कूल के आकार में वृद्धि कर देने पर यह जरूरी नहीं है कि उसके परिणाम में भी उतनी ही वृद्धि हो जायेगी। दो क्षेत्रों के मिलाने पर जो बचत की जा सकती है वह केवल मुख्य कार्यालय के स्टाफ में ही हो सकती है। अब दो स्कूल संचालकों के स्थान पर एक ही संचालक से काम चलाया जा सकता है। इसी प्रकार दो उपसंचालकों के स्थान पर एक तथा दो शिक्षा कार्यालयों के स्थान पर एक शिक्षाकार्यालय स्थापित किया जा सकता है। व्यवहार में उतनी बचत नहीं हो पाती जितनी कि आशा की जाती है। यदि सचमुच ही दो

तो काम बहुत अधिक

वा संचालक एवं अन्य

उत्तरदायित्व बढ़ गये

हैं इसलिये उसको अपेक्षाकृत अधिक वेतन प्राप्त होना चाहिये। उप-संचालक के पद की वेतन-श्रृंखला भी उच्च हो जायेगी तथा सम्भवतः उसका एक सहायक नियुक्त करना होगा। स्थानीय सरकार के कार्यों पर जो कुछ भी खर्च किया जाता है उसका बहुत छोटा सा भाग ही मुख्य कार्यालय पर खर्च किया जा सकता है। शिक्षा सम्बन्धी व्यय में मुख्य रूप से अध्यापकों का वेतन, स्कूलों का पूंजीगत खर्च, ताप, प्रकाश, सफाई, पुस्तकों की खरीद आदि पर भी व्यय किया जाता है। जब हम दो क्षेत्रों को मिलाते समय नागरिकों को यह आश्वासन देते हैं कि खर्च में कमी की जायेगी तो बाद में प्रायः असफलता ही हाथ लगती है।

दो छोटी इकाइयों को मिलाकर एक बनाने का मुख्य लक्ष्य यह होता है कि एक ऐसी संयुक्त इकाई बनादी जाये जो कि आवश्यक प्रशासकीय कार्यों को आसानी से सम्पन्न कर सके। ज्यों ही हम उस आकार को प्राप्त कर लेते हैं त्यों ही सेवाओं को कुशलतापूर्वक सम्पन्न करने में भी समय हो जाते हैं। यदि हम प्रशासन के क्षेत्र को बढ़ाते जायें अथवा वह पहले से ही बड़ा हो तो इसके परिणामस्वरूप सर्वप्रथम जो चिन्ह हमारे सामने आयेंगे वे कार्य कुशलता के अधिक उच्च स्तर का प्रतिनिधित्व करेंगे। उदाहरण के लिये एक बड़ी इकाई में हमें ऐसी स्कूल मैडीकल सेवा प्राप्त हो सकती है जिसके सभी कार्यकर्त्ता सुयोग्य विशेषज्ञ हों। दूसरी ओर नक छोटे स्कूल में इस प्रकार के कार्यकर्त्ताओं का होना आवश्यक एवं उचित नहीं माना जाता। किन्तु इसका अर्थ यह भी नहीं है कि बच्चों की देखभाल ठीक प्रकार नहीं होगी। क्योंकि छोटे स्कूल में जहाँ पर कि योग्य मैडीकल विशेषज्ञ नहीं हैं, यदि किसी विद्यार्थी की हालत अधिक खराब हो जाये तथा उसे विशेष देखभाल की आवश्यकता हो तो उसे स्थानीय सरकार स्टाफ से बाहर की सेवायें प्रदान की जा सकती हैं तथा अन्य स्रोतों से विशेषज्ञों की सहायता ली जा सकती है। एक छोटी सत्ता स्वाभाविक रूप से छोटा ही स्टाफ रखेगी और विशिष्ट सहायता की आवश्यकता के समय वह कहीं से भी इसका प्रबन्ध कर लेगी। इन छोटे संगठनों में ऐसा विशिष्टतापूर्ण कार्य बहुत ही कम निकलता है जिसके लिए कि बाहर के विशेषज्ञों की सहायता मांगी जाये। दूसरी ओर बड़े आकार की सत्ता में वस्तु-स्थिति पूर्णतः भिन्न है। वहाँ पर निकलने वाले विशेषज्ञतापूर्ण कार्य की मात्रा अपेक्षाकृत अधिक होती है अतः आवश्यक विशेषज्ञों का स्टाफ ही रख लिया जाता है ताकि आवश्यकता के समय इधर-उधर भागने की अपेक्षा प्राप्य स्टाफ की तुरन्त सेवायें प्राप्त की जाये।

एक दृष्टि से देखा जाये तो आकार सम्बन्धी ये प्रश्न आर्थिक प्रश्न भी हैं। जब हम यह कहते हैं कि इकाई को इतना बड़ा होना चाहिये कि पर्याप्त प्रशासन के कार्य सम्पन्न किये जा सकें तो हमारा एक मतलब उस कीमत से भी रहता है जोकि उचित योग्यता और स्तर के लोगों को नियुक्त करने में लगानी होगी। किन्तु फिर भी घन ही केवल मात्र विचार नहीं है; क्योंकि एक ऐसा भी क्षेत्र हो सकता है जो कि आकार और जनसंख्या में छोटा है किन्तु फिर भी किसी कारणवश उच्च स्तर

ऊँचा है। स्थिति में यदि उस क्षेत्र की सत्ता चाहे तो प्रत्येक कार्य के लिये विशेषज्ञों का स्टाफ नियुक्त कर सकती है। किन्तु फिर भी किसी कार्यको कर सकने मात्र से ही उसका औचित्य मिट नहीं हो जाता। अतः धन के अभाव से बचे हुये इस प्रकार की छोटे भाकार वाली सत्ता को प्रत्येक कार्यके लिये भलग स्टाफ रखना बड़ापि उचित नहीं है। इस कथन के समर्थन में प्रभावशाली तर्क यह भी दिया जाता है कि पर्याप्त रूप से योग्य भवे प्रशिक्षित व्यक्तियों की संख्या सदैव ही कम होती है इसलिये उनका प्रयोग भी जहाँ तक हो सके कम से कम करना चाहिये अर्थात् केवल वही करना चाहिये जहाँ कि ऐसा किया जाना निहायत जरूरी है। यदि आर्थिक साधनों की सम्पन्नता के सहारे अनावश्यक रूप से अनेक क्षेत्र में इन विशेषज्ञों को संगठित कर लिया गया तो यह स्वभाविक है कि दूसरा क्षेत्र जहाँ पर कि ये और भी जरूरी हैं इनकी सेवा में अक्षित रह जायेगा। अतः इनको भी उतना ही 'बैचत' के साथ काम में लाना चाहिये जितना कि आर्थिक साधनों को लाया जाता है। समस्या यह है कि इन सभी समस्याओं पर आर्थिक सामर्थ्य की भूमिका में विचार किया गया है। यह तर्क दिया गया है कि प्रत्येक ऐसी सत्ता को प्राप्त करने के लिये बड़ी से बड़ी इकाइया गठित की जानी चाहिये जो कि आर्थिक दृष्टि से इतनी सशक्त हो कि इस या उस सेवा को सम्पन्न कर सके। यह विचार अत्यन्त अटिल है अतः इस पर अधिक विचार किया जाना आवश्यक है।

इकाइयों का समूह सदैव ही इसलिये किया जाना चाहिये क्योंकि इससे अधिक सम्पत्ति प्राप्त हो जायेगी जिस पर कि कर लगाया जा सके, साथ ही कर दाता अधिक होजायेंगे जोकि स्थानीय सरकार के राजस्व की मात्रा को अधिक कर देंगे और इस प्रकार आमदनी अधिक हो जायेगी। दूसरे शब्दों में जब प्रत्येक प्रशासनिक क्षेत्र को बड़ा किया जाता है तो उसका भूत लक्ष्य आर्थिक साधनों की वृद्धि ही होता है। किन्तु यह वृद्धि कुछ दूसरे प्रकार की होती है। इसका अर्थ यह नहीं समझना चाहिये कि क्षेत्र की आय की कुल मात्रा बढ़ जाती है परन्तु असल में इसका अर्थ यह है कि किये जाने वाले खर्च की तुलना में सम्भावित अथवा वास्तविक आय का अनुपात अधिक हो जाता है। जैसे जब हम दो छोटे क्षेत्रों को मिला कर अनेक कर देते हैं तो यह सच है कि उस बड़े क्षेत्र की कुल आय अधिक होगी किन्तु साथ ही उस क्षेत्र का खर्च भी बढ़ जायेगा और इसलिये यह मानना अनुचित नहीं होगा कि क्षेत्र की आर्थिक सामर्थ्य में कोई अन्तर नहीं आया। किन्तु इतना अवश्य है कि जब इकाई पाम आने वाले धन की कुल मात्रा अधिक हो जायेगी तो यह अधिक कुशल प्रशासन साने में समर्थ हो जायेगी। इसका अर्थ केवल यही है कि वह अपने बड़े हुये धन की अधिक अच्छी प्रकार से काम में लाये।

दो क्षेत्रों को मिलाने पर वास्तविक परिवर्तन केवल तभी दिखाई देता है जबकि सममान साधनों वाले क्षेत्रों को एक साथ मिला दिया जाये। यदि क्षेत्रों में एक के पास मुख्यतः सम्पत्ति है, समर्थ एवं सम्पन्न निवासी है, तथा जनसंख्या पर्याप्त दूर-दूर बसी है ताकि सेवाओं की सम्पत्ति में

वचन से काम लिया जा सके और इस क्षेत्र के साथ मिला दिया जाये जो कि गरीब है तो यह स्वभाविक है कि संयोग के परिणामस्वरूप उस गरीब क्षेत्र की जनता अधिकाधिक लाभान्वित होगी क्योंकि मिले जुले क्षेत्र की सेवाओं के लिये कर लेते समय स्वतः ही यह व्यवस्था हो जाती है कि धनवान भाग वाले लोग गरीब भाग वालों की सहायता करें। इस व्यवस्था को उन लोगों की दृष्टि से अन्यायपूर्ण कहा जा सकता है जो कि सम्पन्न क्षेत्र में रह रहे हैं क्योंकि उस क्षेत्र के लोगों के लिये अपेक्षाकृत कम सेवाएँ प्रदान की जाती हैं और कर संचय का अनुपात प्रदत्त सेवाओं की अपेक्षा अधिक होता है किन्तु इस तथ्य से बचने का कोई उपाय ही नहीं है कि स्थानीय सेवाओं के सन्तोषजनक संचालन के लिये सन्तोषजनक राजस्व के स्रोतों की आवश्यकता है। जब संयुक्त किये जाने वाले सभी क्षेत्र गरीब होते हैं तो उनकी आर्थिक क्षमता में किसी प्रकार का सुधार लाने की व्यवस्था सरकारी ग्रांट द्वारा की जाती है अर्थात् राज्य के करदाता उस धन की व्यवस्था करते हैं जोकि उस समय स्थानीय स्तर पर एकत्रित नहीं किया जा सकता है।

विभिन्न सेवाओं के लिए आवश्यक जनसंख्या का आकार

[The size of population needed for the various Services]

कई बार इस प्रकार के तर्क दिये जाते हैं कि एक कम से कम आकार होना चाहिए जिसके लिए एक पृथक स्थानीय सत्ता सेवा की रचना की जाये। कहने की आवश्यकता नहीं कि केवल आठ लोगों के लिए किसी माध्यमिक शाला की स्थापना नहीं की जा सकती और न ही मुट्ठी भर रोगियों के लिए सर्वसाधन सम्पन्न अस्पताल की स्थापना की जा सकती है। किन्तु फिर भी आकार के सम्बन्ध में कोई कठोर नियम नहीं बनाया जा सकता। यद्यपि निर्देशक के रूप में कुछ मात्रा निश्चित की जा सकती है तो भी इसकी कुछ सीमायें हैं।

प्रथम, आकार का प्रश्न मुख्य रूप से वहाँ महत्वपूर्ण रहता है जहाँ कि औद्योगिक फैक्ट्री से तुलना किये जाने योग्य कुछ होता है। यदि हम विभिन्न योग्यताओं एवं साधनों के स्टाफ के साथ-साथ भवन को खुला रखना चाहते हैं तो हम स्तर को तब तक नहीं घटा सकते जब तक कि सेवाओं में कमी न करें। ऐसा नहीं हो सकता कि एक सैकण्डरी स्कूल में कला पक्ष के अध्यापकों की वेतन श्रृंखला कम कर दी जाये और विज्ञान पक्ष के अध्यापकों को छूआ भी न जाये। इसके साथ ही यह भी है कि यदि हम एक अस्पताल बनाना चाहते हैं तो हमको विशेषज्ञ तथा एक्स-ने साधन भी रखने होंगे। किन्तु जिस सेवा में किसी यन्त्र की आवश्यकता नहीं पड़ती वहाँ यह बात ज्यों की त्यों लागू नहीं की जा सकती। उदाहरण के लिए दूकानों, हाटों, दुग्धशालाओं, मनोरंजन-गृहों, फैक्ट्रियों आदि के निरीक्षण के लिए इन्स्पेक्टरों तथा सहायक स्टाफ की आवश्यकता होगी। यदि इनमें से कोई भी एक कार्य इस योग्य नहीं कि वह एक योग्य निरीक्षक के लिए पूरे समय का कार्य निकाल सके तो वह निरीक्षक दो या उससे अधिक छोटी सत्ताओं द्वारा आंशिक समय कार्यकर्ता के रूप में नियुक्त किया जा सकता है। यही बात

न सेवाओं पर भी इसी प्रकार लागू होती है जो कि मूल रूप से 'प्रचार' है, उदाहरण के लिए सड़क सुरक्षा समिति की क्रियाएँ।

दूसरे, इस सम्बन्ध में यह भी ध्यान भर रखने योग्य है कि कुछ सेवाएँ भी होती हैं जिनका सम्बन्ध पूरी जनसंख्या के आकार से होता है जबकि बारी सेवाएँ निवासियों के केवल एक समूह मात्र से ही सम्बन्ध रखती हैं। (रक्षात्मक सेवाएँ जैसे पुलिस एवं स्वास्थ्य के वातावरण सम्बन्धी पहलू, साफ भोजन, पानी, सफाई आदि) प्रायः पूरी जनसंख्या से ही सम्बन्ध रखते हैं। प्रभूति गृह, बालकल्याण सेवाएँ तथा शिक्षा आदि पूर्णतः सर्वव्यापी हैं। इसी प्रकार पुस्तकालयों का सम्बन्ध केवल ऐसे लोगों से होता है जो कि अध्ययन कक्षों का प्रयोग करते हैं तथा क्लिबों निश्चितवाते हैं। बूढ़ों की सेवा के लिए खोले जाने वाले गृह भी एक विशेष समूह से ही सम्बन्ध रखते हैं। यदि विभिन्न समाजों का तुलनात्मक अध्ययन किया जाये तो हम पायेंगे कि इन समूहों में आने वाली जनसंख्या का उनका अनुपात भिन्नतापूर्ण है। यदि हम एक जैसी जनसंख्यावाले दो प्रदेशों को लें तो पायेंगे कि उनकी सुरक्षा सम्बन्धी आवश्यकताएँ लगभग एक जैसी ही होगी। अन्य आवश्यकताओं का एक जैसा होना जरूरी नहीं है। ये आवश्यकताएँ भी लगातार एक जैसी नहीं होतीं। जब एक क्षेत्र विशेष में अनेक नये घर बन जाते हैं तो वहाँ अधिकतर युवा युगल अपने परिवार प्रारम्भ करते हैं। इस क्षेत्र में बच्चों एवं महिलाओं से सम्बन्धित आवश्यकताओं की भाग अधिक होती है। इन सभी तत्वों पर विचार करते समय पूरी जनसंख्या की दृष्टि ली जायगी तथा विभिन्न समुदायों के लिए समय-समय पर समायोजन भी कर दिये जाते हैं।

एक सेवा की इकाई के अन्तर्गत आकार का निश्चय करने के लिए अनेक पर्यवेक्षण किये गये हैं। उदाहरण के लिए सार्वजनिक पुस्तकालयों के सम्बन्ध को लिया जा सकता है। पुस्तकालय अध्यक्ष यह बता सकता है कि विभिन्न ढाँचों वाले पाठकों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कम से कम कितनी पुस्तकें होनी चाहिए। मान लें यह संख्या दस हजार निर्धारित की गई तो यह जरूरी है कि पुस्तकालय का प्रयोग करने वाले बीस हजार लोगों को इतने लोग अवश्य ही पैदा करने होंगे जो कि पुस्तकालय को सार्वजनिक बनाने के लिए उसका अधिक से अधिक उपयोग कर सकें। कहने का अर्थ यह है कि पुस्तकालय एक ऐसी चीज है जिसका सम्बन्ध प्रत्यक्ष रूप से जनता की संख्या से बहुत कम है। ऐसा नहीं हो सकता कि यदि धावादी आधी है तो इसलिए केवल पाँच हजार पुस्तकों का ही पुस्तकालय होना चाहिए। इसी प्रकार दुगुनी जनसंख्या वाले प्रदेश के लिए भी यह आवश्यक नहीं है कि पुस्तकालय भी दुगुना ही बनाया जाये। इस प्रकार की सेवाओं के लिए एक कम से कम जनसंख्या तो तय की जा सकती है किन्तु इस सम्बन्ध में कोई कठोर नियम नहीं बनाया जा सकता।

पुस्तकालयों की माँति ही स्कूल सौलने का कार्य भी अत्यन्त जटिलतापूर्ण है। अनुभव एवं निरीक्षण के आधार पर हम एक ऐसी संख्या के ऊपर

पहुँचने का प्रयास यहां भी कर सकते हैं। स्कूल का सर्वश्रेष्ठ आकार वह समझा जाता है जिसमें कि स्कूल की कक्षायें उचित आकार की बन सकें, विभिन्न उम्र वाले बच्चों के लिए विभिन्न योग्यताओं वाली कक्षायें बनायी जा सकें। इस मापदण्ड के आधार पर हम यह तय कर सकते हैं कि स्कूल खोलने के लिए जनसंख्या का सबसे अच्छा आकार क्या रहेगा।

स्वास्थ्य सेवाओं द्वारा क्षेत्रों की और भी अधिक कठिन समस्या खड़ी की जाती है। एक पूर्ण स्टाफ एवं साधनों से सम्पन्न अस्पताल अपने निकट की वस्ती की साधारण समस्याओं को निपटा सकता है। इसके अतिरिक्त वह बड़े क्षेत्र के नागरिकों के विशेष मामलों एवं बीमारियों के लिए केन्द्र का कार्य भी कर सकता है। केवल सबसे बड़ी जनसंख्या वाली वस्तियां ही इस प्रकार के अस्पताल को चला सकती हैं किन्तु इसे वस्ती की सीमा के बाहर के बड़े क्षेत्र के लिए भी सदैव उपलब्ध रहना होता है। जहां तक ग्रेट ब्रिटेन का सम्बन्ध है वहां अस्पताल सेवाओं को इसी विधि से राष्ट्रीयकृत कर दिया गया था। यह व्यवस्था वहां की वर्तमान स्थानीय सरकार व्यवस्था में उचित नहीं ठहरती।

ग्रेट ब्रिटेन में अनेक स्थानीय सत्तायें विद्युत उद्यम को संचालित करती थीं जब कि दूसरे क्षेत्रों में यह व्यक्तिगत उद्यम के क्षेत्र में आती थीं किन्तु १९४७ में विद्युत उद्यमों का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। इसका एक मुख्य कारण यह बताया गया था कि अधिक कार्यकुशलता प्राप्त करने के लिए यन्त्र को बड़ा होना चाहिए तथा सारे देश के विद्युत उत्पादन यन्त्रों को एक सम्बन्धित व्यवस्था में रखा जाना चाहिए। यह सब स्थानीय सरकार की इकाइयों द्वारा नहीं किया जा सकता था और इसीलिए यह कार्य एक विशेष वैधानिक निगम को सौंपा गया। इस व्यवस्था में यह भी सम्भव था कि विद्युत के उत्पादन एवं बड़े स्तर के वितरण को राष्ट्रीयकृत कर दिया जाता तथा स्थानीय सत्ताओं से कहा जाता कि वे विद्युत खरीदें और उसे उपभोक्ताओं को वितरित करें। किन्तु ऐसा करने की बजाय पूरे उद्योग को ही राष्ट्रीयकृत कर दिया गया तथा उद्योग को विभाजित नहीं किया गया।

इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि सेवाओं के लिए क्षेत्रों का विचार कोई एक उत्तर नहीं देता। यहां निम्न बातें मुख्य रूप से उल्लेखनीय हैं:—

(१) यद्यपि हम यह निश्चित कर सकते हैं कि एक इकाई का आकार क्या होना चाहिए किन्तु अनेक परिस्थितियों में हमें आदर्श से छोटी इकाइयों को भी स्वीकार करना पड़ता है। हम यह तर्क नहीं कर सकते क्योंकि एक स्कूल की स्थापना के लिए पांच हजार की जनसंख्या का होना अच्छा रहता है इसलिए इससे कम जनसंख्या वाले किसी भी स्थान पर स्कूल खोले ही नहीं जा सकते। गांवों में भी स्कूल स्थापित करने पड़ जाते हैं। यदि किसी गांव में पर्याप्त बच्चे पढ़ने के लिए एकत्रित न हों सकें तो इसके लिए कुछ अन्य व्यवस्था करनी पड़ती है, उदाहरण के लिये वहां के बच्चों को ऐसे स्थान तक ले जाने की व्यवस्था करनी पड़ती है जहां कि आस-पास के गांवों से

योग्य सख्या में वालक एकत्रित हो सकें। दूसरे जगहों में यह कहा जा सकता है कि हम सेवा के लिये उन्मुक्त जनसख्या का आश्रय चाहें कितनी ही निश्चिन करें, हमको जनसख्या के वर्तमान वितरण के आधार पर भी न सेवाओं को प्रदान करने की व्यवस्था करनी होती है। यहाँ इस प्रकार तर्क काम नहीं दे सकता क्योंकि कुछ प्रकार की सेवाओं के लिये कम से कम दो हजार की सख्या का होना जरूरी है इनलिये इससे कम की जनसख्या वाले गांवों को छोड़ दिया जाये। लोगो की इस प्रकार व्यवस्था करना प्रथमम्भव है। प्रजानन्त्र में जनता ठन्डेदिमाग से प्रशासकों की इच्छा पर ही अवलम्बित नहीं रह सकती।

(२) इस सम्बन्ध में कोई सार्वभौमिक (Universal) नियम नहीं हो सकता। सभी सेवाओं के विभिन्नतापूर्ण क्षेत्र होते हैं। उदाहरण के लिये एक भाग बुझाने वाला यन्त्र उस मारे क्षेत्र की सेवा कर सकता है जहाँ बिना यन्त्र अपने स्थान से मुविधापूर्वक पहुँच सकें तथा जहाँ काफी लोग सहायतापूर्ण प्राप्ति हो सकें। यहाँ ऐसी व्यवस्था नहीं होगी कि छोटी भाग का सामना करने के लिये छोटे इन्जन रने जायें। यह एक ऐसी सेवा है जिसको हम आधार पर विभाजित नहीं किया जा सकता तथा इसकी सेवायें जनसख्या के आधार के आधार पर नहीं बरन् रास्ते की सड़कों तथा अन्य सुविधाओं पर निर्भर करती है। अनेक सेवाओं का एक जनसख्या के आधार पर क्षेत्र बन जाता है किन्तु ये सेवायें प्रायः अविभाज्य चीज नहीं हुआ करती। उदाहरण के लिए हम स्वास्थ्य सुत्रा को लेकर यह नहीं कह सकते कि इस सेवा के लिये कम से कम इतने हजार लोगो का होना जरूरी है। सेवा के अनेक भाग होते हैं और वे अनेक स्तरों पर व्यवहृत की जाती है। अस्पतालों के लिए बड़े क्षेत्र की आवश्यकता होती है। एक नर्स भयवा दवाई अनेक लोगो की देखभाल कर सकती है। प्राइमरी तथा माध्यमिक स्कूलों द्वारा जनसख्या के विभिन्न भागों की सेवा की जाती है।

(३) एक ऐसा आधार जिस पर कि सेवा के केवल एक भाग को ही लागू किया जा सके, प्रशासन के लिये आवश्यक रूप में एक उचित आधार नहीं होता। एक प्राथमिक स्कूल केवल एक ही गांव की सेवा कर सकता है तथा उसी क्षेत्र के लिए एक जिन्ना नर्स की आवश्यकता हो सकती है। यह भी हो सकता है वह अपनी मरखता में दो या इससे अधिक गांवों को ले ले।

(४) जब प्रशासनिक संगठन में दो स्तर होते हैं तो मुख्य मत्ता के मुख्य रूप से दो अलग-अलग कार्य बन जाते हैं—प्रथम तो यह उन हिस्सों का भी प्रशासन करनी है जिनको कि बड़े क्षेत्र की आवश्यकता है, दूसरे, इसे हिस्सों के लिये कुछ समुक्त नियोजन करना चाहिये जिसे कि दूसरे स्तर पर प्रशासित किया जा सके। किन्तु सामान्य नियोजन के अन्तर्गत वास्तविक प्रशासन सबसे नीचे के प्रशासकीय स्तर पर होता चाहिये।

सामाजिक ढांचा

[The Social Pattern]

यदि यह सम्भव हो सके कि हम लोगो के व्यवहार एवं जीवन के

तरीके का एक सामाजिक ढांचा बना सकें तो इससे हमें स्थानीय सरकार का ढांचा बनाने में बड़ी मदद मिलेगी। कई बार यह सोच लिया जाता है कि जाति, भाषा, धर्म आदि के आधार पर यदि लोगों का विभाजन हो जाये तो स्थानीय सरकार की इकाई के लिये एक संतोषजनक आधार प्राप्त हो जायेगा क्योंकि जातीय एवं भाषायी आधार पर जो समूह बनते हैं वे उस क्षेत्र से पर्याप्त बड़े बनते हैं जिसको कि हम स्थानीय सरकार के लिये उचित समझते हैं। यह विचार वास्तविक व्यवहार का परीक्षण करने के बाद अधिक उपयोगी सिद्ध नहीं होता।

स्थानीय जलपहचान स्पष्ट रूप से एक महत्वपूर्ण तत्व होता है। इङ्ग्लैण्ड में यह विशेष रूप से अधिक है क्योंकि क्रिकेट तथा फुटबाल के मैचों का आधुनिक रूप इसमें बहुत सहायक बनता है जिसे कि हजारों लोगों द्वारा देखा जाता है तथा उससे भी अधिक लोग अखबार, रेडियो, टेलीविजन आदि के माध्यम से उसे देखते, सुनते या पढ़ते हैं। किन्तु यहाँ हमको स्थानीय पहचान के तत्व के सम्बन्ध में अधिक अतिशयोक्तियाँ नहीं करनी चाहिए क्योंकि इसके प्रभाव की भी अपनी सीमा होती है।

आज शिक्षा का अधिक प्रचार हो जाने के कारण पहले की अपेक्षा अधिक लोग पढ़ने लगे हैं। इसी प्रकार आवागमन के साधनों के विकास के फलस्वरूप उनमें यहाँ से वहाँ जाने की क्षमता का भी विकास हुआ है। जब एक कस्बा निरन्तर गति के साथ विकास करता जा रहा है तथा उसके नगरपालिका क्षेत्र से बाहर भी जनता बसती जा रही है तो ऐसी स्थिति में यह निश्चित प्रायः सा ही होता है कि आने वाली अधिकांश नई जनसंख्या दूसरे और कम सम्पन्न क्षेत्रों से आई है। ये आने वाले लोग भी कुछ समय बाद उस स्थान के प्रति अपनत्व के भाव विकसित कर लेंगे किन्तु उनके भावों का आकार एवं प्रकार उन लोगों की तुलना नहीं कर सकता जो कि बहुत समय से ही उस क्षेत्र की नगरपालिका सीमाओं में रह रहे हैं।

यह निर्धारित करना बड़ा कठिन होता है कि लोगों के दिलों में कितनी स्थानीय पहचान है तथा वे कितनी अपनत्व की भावना रखते हैं। इसे नाप सकना तो और भी असम्भव है। जो लोग अधिक कट्टर विचारों वाले हैं वे जोर से चिल्लाते हैं और जो लोग कुछ परवाह नहीं करते उनकी किसी बात को सुना ही नहीं जाता। यदि हम यह देखने का प्रयास करें कि लोग किस प्रकार अपना जीवन व्यतीत करते हैं तो हम व्यवहार का एक ऐसा तरीका निर्धारित कर सकते हैं जो कि तथ्यों के निरीक्षण पर आधारित है। हम यह आसानी से देख सकते हैं कि लोग काम करने के लिए, दूकानदारी करने के लिए, व्यापार करने के लिए, बैंकिंग तथा व्यावसायिक सेवा करने के लिए, तथा मनोरंजन आदि करने के लिए कहाँ जाते हैं। इस सबके परिणामस्वरूप एक जटिल तरीका बन जायेगा।

यदि हम ग्रेट ब्रिटेन के देहाती पेरिसों में रहने वाली जनता का अध्ययन करें तो पायेंगे कि वे लोग अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए गांव जाते हैं, उदाहरण के लिए साधारण चीजों की खरीद जो कि प्रायः आवश्यक होता है। कुछ ऐसी भी चीजें होती हैं जो कि गांवों में प्राप्त नहीं

हो पातीं, उमके लिए रुम्बों में जाना होना है । ये कस्बे जिस रूप में विकसित हुए हैं उसमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रभाव बाजारों की व्यवस्था द्वारा हुआ है । अब उनमें धीरे-धीरे कुछ व्यापार एवं उद्योग का भी विकास होता जा रहा है किन्तु भूख रूप में ये अभी भी बाजारनुषा बित्री प्रभुत्व की दृष्टि से केन्द्र बने हुए हैं । इस अर्थ में यदि हम कस्बे को लें तो उनमें व्यापार प्रत्यन्त छोटा होता है तथा उनकी जनसंख्या पाँच हजार से सम्भवतः कम ही होती है किन्तु धीरे-धीरे इसके अधिक होने की हर सम्भावना रहती है । सगठन एवं बनावट की दृष्टि से दोनों के बीच जो एक प्रकार का प्रयोग्यताभित्ति का सम्बन्ध रहना है, वह सम्बन्ध देहाती क्षेत्रों को उनके कस्बे को परस्पर समायोजित करने में महत्वपूर्ण रूप में भाग लेता है ।

एक कस्बे की सामाजिक बनावट का विश्लेषण करना बड़ा प्रसम्भव है । किसी भी कस्बे में सभी लोग प्रत्येक चीज के लिए कस्बे के केन्द्रीय स्थान पर नहीं जाते क्योंकि एक केन्द्रीय स्थान पर घाता उपयोगी ही लगता है और न प्रभावशाली ही । यहाँ माध्यमिक केन्द्र भी होते हैं जहाँ कि कुछ दुकानें होती हैं, डाकघर होता है, केफ होता है तथा सिनेमा हॉल भी होते हैं वे एक प्रकार में पड़ोसीपन का कार्य करते हैं । यह पड़ोसीपन पाँच हजार लोगों के बीच में भी हो सकता है । इस सख्या को सामाजिक रूप से प्राथमिक शिक्षा के लिए स्वीकृत व्यापार समझा जाता है और इसके लिए वहाँ एक स्कूल भी खोला जा सकता है । कभी-कभी यह पड़ोसीपन बड़ा भी हो जाता है और ऐसी स्थिति में यहाँ क्षेत्र की अनेक शाखाएँ खुल जाती हैं तथा मुख्य मुख्य स्टोर भी खुल जाते हैं ।

एक बड़े शहर में मुख्य रूप से तीन स्तर पाये जाते हैं । पड़ोसीपन वाले समूह सबसे प्रथम स्तर पर होते हैं, उनके बाद माध्यमिक केन्द्र होते हैं जिनको कस्बा कहा जा सकता है और ये कस्बे अपने ऊपर वाले तीसरे केन्द्र 'शहर' की ओर देखते हैं । लोग ग्राम तौर से अपने पड़ोसीपन के केन्द्रों (Neighbourhood Centres) पर इसलिए जाते हैं ताकि अपनी साधारण एवं अधिक नियमित आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकें, किन्तु ऊपर के केन्द्रों की ओर वे प्रायः उन आवश्यकताओं की संतुष्टि के लिए जाते हैं जो कि अधिक महत्वपूर्ण एवं विशेषीकृत होती हैं । जब तक स्थानीय सगठन के इस रूप की उपयोगिता को न समझा जाये उस समय तक सही व्यवस्था नहीं की जा सकती । इसके अतिरिक्त माध्यमिक केन्द्रों का सगठन भी नहीं किया जा सकता । आजकल यह स्पष्ट हो चुका है कि यदि हम शहरी क्षेत्रों का विकास करना चाहते हैं तो इसके लिए हमको सगठन की प्रथम इकाई अर्थात् पड़ोसीपन के समूहों पर भी पर्याप्त ध्यान देना होगा । साथ ही वहाँ पर प्राथमिक स्कूल, बुक मण्डल, समुदाय केन्द्र, दुकान आदि के लिए भी विशेष व्यवस्था का ध्यान रचना होगा । पुराने शहरों का पुनर्विकास करने से सम्बन्धित योजनाओं का भी इस विचार पर निर्भर रहना जरूरी है कि पड़ोसीपन एवं शहर केन्द्र के बीच एक मध्यस्तरीय शहरी केन्द्र भी रहता है । यहाँ यह अवतरा रहता है कि सामाजिक बनावट का एक विस्तृत

ठांचा देलकर एने एक फंडोर कर ही माना जायेगा। कस्बे के जीवन का एक सबसे बड़ा मान यह होता है कि रोजगार, दुकानदारी, आनन्द, पढ़ीसन आदि बातों में बहुत कुछ इच्छा करिअ एवं समन्द का प्रयोग किया जा सकता है। यद्यपि इसके द्वारा नगर की किसी समस्या का उत्प्रेक्षणीय रूप में समाधान नहीं किया जाता।

सामाजिक बनावट का अध्ययन करने के बाद दो बायें स्पष्ट रूप से जात हो जाती है। प्रथम यह कि प्रत्येक इकाई में एक केन्द्र होता है तथा इसको चारों ओर से घेरे हुए एक क्षेत्र भी होता है जो कि अपनी अनेक आवश्यकताओं के लिए केन्द्र की ओर देखता है तथा केन्द्र द्वारा उम्मीदी सेवायें की जाती हैं। एक कस्बे तथा फाउन्टी क बीच कोई विनाशक देखा नहीं होता। दूसरे यह कि स्थानीय संगठन में कई स्तर अथवा टायर होते हैं। जहाँ कहीं भी हम रहते हैं उस छोटे क्षेत्र में कुछ बड़े क्षेत्र की ओर देखते हैं और बाद में उनमें भी बड़े क्षेत्र की ओर निगाह पौनाते हैं। हमारे ये प्रयास आवश्यकता के स्तर एवं प्रभाव पर आधारित हैं। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि हमारे पास कोई एकाग्र केन्द्र नहीं रहता जो कि सभी आवश्यकताओं को पूरा कर सके।

क्षेत्र से सम्बन्धित कुछ व्यावहारिक प्रश्न (Some practical questions concerning Areas)

स्थानीय सरकार के क्षेत्र का निश्चय करते समय अनेक व्यावहारिक प्रश्न सामने आते हैं। इन प्रश्नों पर विचार किये बिना ही स्थानीय सरकार के क्षेत्र से सम्बन्धित हमारा अध्ययन अचूरा ही रहेगा। इस सम्बन्ध में प्रथम महत्वपूर्ण बात यह है कि स्थानीय सरकार के क्षेत्र पर सरकार अथवा राज्य के रूप का उल्लेखनीय प्रभाव होता है। ऐसे देशों में जहाँ पर कि संघीय सरकार होती है तथा जहाँ पर कि प्रत्येक निर्मायक नाग चाहे वह राज्य है अथवा प्रान्त है, अपनी स्थानीय सरकार की व्यवस्था के लिये उत्तरदायी होता है वहाँ पर राज्य अथवा प्रान्तों के क्षेत्र स्थानीय सरकार के क्षेत्र नहीं होते। यह कथन संयुक्त राज्य अमरीका के कुछ राज्यों, स्विट्जरलैण्ड, आस्ट्रेलिया, कनाडा, आदि देशों के सम्बन्ध में लागू होता है। इन देशों में से किसी में भी संघीय सरकार स्थानीय सत्ता से सीधा सम्बन्ध नहीं रखती। राज्य अथवा प्रान्त उनके बीच मध्यस्थ की स्थिति रखते हैं। स्विट्जरलैण्ड को छोड़कर योरोप के अन्य देशों में स्थानीय सरकार का क्षेत्र केन्द्रीय अथवा राष्ट्रीय सरकार द्वारा निश्चित कर दिया जाता है। इनमें कुछ मामले ऐसे भी हैं जहाँ पर कि ये स्थानीय सम्भागों पर आधारित रहते हैं जिनको कि केन्द्रीय सरकार ने जन्म से पहले ही मान्यता प्रदान की थी।

क्षेत्र के सम्बन्ध में एक दूसरी महत्वपूर्ण बात यह है कि इसकी इकाई (Unit) क्या रखी जाये? फ्रांस में 'कम्यून' स्थानीय सरकार की मूल इकाई होती है। यह कम्यून कभी-कभी तो लिले (Lille) या नाइस (Nice) जितना बड़ा होता है और कभी-कभी यह सी के करीब निवासियों जितना

छोटा होता है। कम्यून चाहे, छोटा हो घबरा बड़ा हो, स्थानीय सत्ता का सविधान, उमरों शक्तियाँ और वस्तुस्थिति, उमरा कानून स्तर आदि धारण एक जैसी ही होती हैं। दानो ही प्रकार के कम्यून 'विभाग' के निर्माण भाग होते हैं। फ्रांस में लगभग ३७००० कम्यून हैं जिनका क्षेत्रफल दस एकड़ से लेकर चार सौ एकड़ भी लगे हैं। इनका अनुमान ३६४५ भीन है। कम्यून तथा विभाग के बीच भी संभाव्य होते हैं जिनको कैंटन (Cantons) कहा जाता है। इनमें से कुछ को एरोंडिसमेंट्स (Arrondissements) भी कहते हैं किन्तु इनका अधिक प्रशासकीय महत्व नहीं होता।

विभागों की स्थापना फ्रांस में जालिन के समय की गई थी। ये कम्यूनों का संयोग मात्र हैं। इनका आकार उतना ही है जितना कि उस समय उपयुक्त समझा गया। आकार का निश्चय करते समय यह ध्यान रखा गया है कि सभी कम्यूनो के प्रतिनिधि विभागीय राजधानी या काउन्टी टाउन में बैठने में माग न सकें। विभागों के नाम किसी भीौतिक विभाजन या किसी स्थिति की घटना के आधार पर रने जाते हैं।

फ्रांस में कम्यून की व्यवस्था इंग्लैंड की व्यवस्था से पूरी तरह भिन्न है। यद्यपि क्षेत्र की दृष्टि से ब्रिटिश वेरिक्त को फ्रांसीसी देहाती कम्यून के समकक्ष माना जा सकता है किन्तु दोनों के कामों में यह साम्य नहीं है। यह केवल देहाती जिलों में ही रहती है और देहाती जिले गहरी जिले तथा छोटी एक दूसरे से पूरी तरह भिन्न हैं। इसी प्रकार ब्रिटिश काउन्टी को गौण स्थानीय सरकार के क्षेत्रों का योग मात्र नहीं रह सकते किन्तु वह एक भौगोलिक इकाई के रूप में दूसरों की अपेक्षा अधिक सम्बा इतिहास रखती है। यह प्रशासकीय क्षेत्र के रूप में १८८८ में अस्तित्व में आई जबकि इसमें एक निर्वाचित परिषद रखने का भी प्रावधान था। इसका अर्थ यह है कि इसका भागमन गहरी जिलों, देहाती जिलों तथा वेरिक्तों में भी पहले हो चुका था।

अधिकांश योरोपीय देशों में फ्रांस की भाँति ही 'कम्यून' स्थानीय सरकार की मूल इकाई हैं। किन्तु संयुक्त राज्य अमरीका तथा ब्रिटिश समुद्र पार के उपनिवेशों में स्थानीय सरकार की ऐसी कोई इकाई नहीं होती जिसकी तुलना कम्यून से की जा सके। इन देशों की अधिकांश भूमि आज भी प्रशासकीय दृष्टि से राज्य अथवा प्रान्त के अधिकार क्षेत्र में है। जब अधिक उचित क्षेत्र में पर्याप्त जनसंख्या अधिकत्रित हो जाये तो वह क्षेत्र एक प्रार्थना पत्र के आधार पर अधिक गाव के रूप में या अधिक देहाती नगरपालिका या जो कुछ भी इसे नाम दिया जाये, के रूप में बना दिया जायेगा। ज्यो-ज्यो इस क्षेत्र का महत्व बढ़ता जायेगा त्यो-त्यो वह अधिक कस्बा, अधिक गहरी नगरपालिका या अधिक नगर का रूप धारण करता जायेगा।

स्थानीय सरकार के क्षेत्र की दृष्टि से संयुक्त राज्य अमरीका के क्षेत्र अत्यन्त उत्तेजनीय हैं। कुछ अमरीकी राज्यों में अत्यन्त छोटा गहरी समाज अधिक 'नगर' (City) होता है। दूसरों में कम से कम जनसंख्या की सीमा २५० से लेकर पाचसौ तक रखदी जाती है। न्यूयार्क, टेक्सास, पेन्सिलवानिया आदि राज्यों में कम से कम जनसंख्या

दस हजार है। संयुक्त राज्य अमरीका में वर्तमान प्रवृत्ति बड़े तथा श्रेष्ठ शहरों की ओर चलती दिखाई देती है। राष्ट्रीय स्रोत समिति (१९३७) की शहरीकरण समिति के प्रतिवेदन में यह कहा गया कि राजधानी के कार्यों का उचित व्यवहार यह मांग करता है कि स्थानीय सरकार के क्षेत्रों का, शक्ति का अंश तकनीकों का विस्तार अंश विकास किया जाये तथा उन राज-नैतिक सीमा रेखाओं की परवाह न की जाये जो कि इन जटिल शहरी जिलों को पार करती है।^१

संयुक्त राज्य अमरीका में राजधानी जिलों का विचार भी विशेष रूप से उल्लेखनीय है। सेन्सस के व्यूरो द्वारा इसे परिभाषित करते हुये कहा गया है कि पचास हजार या उससे अधिक की जनसंख्या वाले नगर या नगरों के समूह के चारों ओर बिखरे हुये रूप में स्थापित सभी क्षेत्रों को राजधानी क्षेत्र कहा जा सकता है। इसके केन्द्रीय नगरों तथा उनके आस-पास लगे छोटे नगरों के सम्भाग भी इसमें आ जाते हैं जिनका क्षेत्रफल १५० वर्गमील या इससे अधिक होता है। इन राजधानी क्षेत्रों के लिये अभी तक कोई विशेष प्रशासकीय संगठन नहीं बनाया गया है। यह अंक ऐसी समस्या है जो कि संयुक्त राज्य अमरीका के अतिरिक्त अन्य देशों को भी प्रभावित करती है। महान लन्दन इसका एक स्पष्ट उदाहरण है किन्तु इस समस्या को सुलझाने का अंग्रेजी तरीका अमरीकी तरीके से भिन्न है। नगरों के आकार को बढ़ने की सुविधा देने की अपेक्षा प्रवृत्ति यह रहती है कि उनके विकास को रोक दिया जाये तथा उनके चारों ओर या तो नये गांव बना दिये जायें अथवा बने हुये गांवों को विकसित कर दिया जाये।

अमरीकी काउन्टीज तथा टाउनशिप का संगठन इससे कुछ भिन्नता रखता है। शहरों के बाहर तो यहां प्रशासकीय संगठन प्रायः रहता ही नहीं। संघ का प्रत्येक राज्य काउन्टीज में बंटा रहता है। अंक राज्य में १० से लेकर १५० तक काउन्टीज होती है तथा पूरे संयुक्त राज्य अमरीका में इनकी संख्या लगभग ३००० से भी ऊपर है। अंक काउन्टी का क्षेत्र औसतन १६० वर्गमील होता है किन्तु उनमें से लगभग दो तिहाई ३०० से ६०० वर्गमील के बीच में है। यह औसत पश्चिमी क्षेत्रों के बड़े क्षेत्रों में बढ़ रहा है, जहां १२८ काउन्टीज ऐसी हैं जिनमें से प्रत्येक, चार हजार वर्गमील का क्षेत्र रखती है। अधिकांश क्षेत्र चार सौ तथा छः सौ पचास वर्गमील के बीच में हैं। अंक काउन्टी की औसतन जनसंख्या ३६००० है। आधी से अधिक काउन्टीज १००० से ३०००० तक की जनसंख्या वाली किन्तु कुछ छोटी देहाती काउन्टीज में केवल कुछ सौ निवासी ही होते हैं।

1. "Proper conduct of metropolitan affairs requires an enlargement and development of local government areas, powers and techniques, irrespective of the political boundary lines which crisscross these complex urban Distts."

—Report of the Urbanism Committee to the National Resources Committee (1937)

अमरीका के कुछ राज्यों में क्षेत्र की कम से कम सीमा रख दी गई है तथा कुछ में कम से कम जनसंख्या सीमा भी बता दी गई है।

कुछ राज्यों में एक काउन्टी से छोटे भी देहाती क्षेत्र होने हैं जिनको टाउन या टाउनशिप कहा जाता है। यह व्यवस्था न्यू इंग्लैण्ड राज्यों में बहुत आम है। टाउन का क्षेत्र बीच से चालीस वर्गमील तक का होता है।

ग्रेट ब्रिटेन में प्रशासकीय काउन्टीज का क्षेत्र बहुत विभिन्नतापूर्ण है। यह ८३ से २६०० वर्गमील तक होता है। यहाँ की मध्यम आकार की काउन्टी संपूर्ण राज्य अमरीका की औसतन काउन्टी की तुलना में छोटी होती है। फ्रांस में पाये जाने वाले विभागों का आकार बहुत कुछ अधिक जैसा रहता है। इनका औसत दो हजार वर्गमील से ऊपर होता है। सन् १९३२ में प्रूसियन घेरा ८० से ५०० वर्गमील के क्षेत्र में था।

स्थानीय सरकार के क्षेत्रों के सम्बन्ध में एक उल्लेखनीय बात यह है कि इनकी सीमाओं में स्तर में लगातार परिवर्तन होता रहता है। एक पेरिस अध्यापक पूरा देहाती जिला, यह आकाशा रखेगा कि एक शहरी जिला बन जाये, शहरी जिला चाहेगा कि नगर-पालिका बॉरो बन जाये, और नगर-पालिका बॉरो यह चाहेगा कि काउन्टी बॉरो बन जाये। इस प्रकार के परिवर्तन का मार्ग प्रशस्त करने के लिए लगातार यह भाग हो रही रहती है कि सीमाओं में परिवर्तन किये जायें। यह स्पष्ट है कि एक क्षेत्र के लाभ का अर्थ होता है दूसरे क्षेत्र की हानि। जहाँ कहीं भी इस प्रकार का परिवर्तन किया जाता है वहाँ हमेशा काउन्टी अध्यापक देहाती जिले का नुकसान होता है। समुक्त राज्य अमरीका तथा ब्रिटिश उपनिवेशों में समाज के विकास तथा जनसंख्या की उन्नति के साथ ही प्रशासकीय सीमाओं में स्तर में आवश्यक परिवर्तन कर दिया जाता है। अमरीका में यह विषय राज्य व्यवस्थापिकाओं के अधिकार क्षेत्र में आता है। इसके लिये सम्बन्धित जनता अर्थात् वहाँ के निवासियों का मत लिया जाता है।

कुछ वर्षों से अनेक देशों में प्रशासकीय क्षेत्रों का विस्तार करने की प्रवृत्ति भी जोर पकड़ती जा रही है। इंग्लैण्ड तथा वेल्स में १९२६ में हाईवेज का प्रशासन शहरी तथा देहाती जिला काउन्टी से काउन्टी काउन्सिलों को हस्तांतरित कर दिया गया। बोर्ड ऑफ गाज़ियन्स को नष्ट कर दिया गया तथा उसकी शक्ति काउन्टीज की परिषदों तथा काउन्टी बॉरोज को सौंप दी गई। इसके अतिरिक्त काउन्टी परिषदों को उनके क्षेत्र का पुनर्गठन करने के लिये कार्यक्रम बनाना या ताकि अनावश्यक रूप से छोटे शहरी एण ग्रामीण जिलों को समाप्त किया जा सके। १९२६ के स्थानीय सरकार अधिनियम (१९२६) ने पेरिस परिषदों तथा अन्य अनेक छोटी संस्थाओं को नष्ट कर दिया। इससे पूर्व आयरिश स्वतन्त्र राज्य ने १९२५ में ही देहाती जिलों के प्रशासकीय इकाई के रूप को समाप्त कर दिया। इन प्रत्येक परिवर्तनों में बड़ी इकाई अर्थात् काउन्टी का लाभ हुआ। सन् १९४५

में ब्रिटिश सरकार ने एक सीमा आयोग बैठाया ताकि वह स्थानीय सत्ताओं की तत्कालीन सीमाओं में परिवर्तन कर सके। इस आयोग ने सन् १९४८ में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जबकि १९४६ में अस्पताल के क्षेत्रों का विस्तार कर दिया गया था।

विस्तारवादी प्रवृत्ति के होते हुये भी अधिकांश योरोपीय राज्यों की स्थानीय सरकार के क्षेत्रों में अधिक परिवर्तन नहीं किये जा सके। फ्रांस में भी कुछ इस प्रकार का आन्दोलन चला था कि कम्यूनों का जो समूह इतना गरीब है कि स्वयं के पांवों पर खड़ा नहीं हो सकता, उसको परस्पर मिला दिया जाये। किन्तु यह कहना गलत होगा कि इस क्षेत्र में कुछ उल्लेखनीय कार्य किया गया।

स्थानीय सरकार के प्रशासन में क्षेत्रवाद की समस्या का प्रसार धीरे-धीरे बढ़ता जा रहा है। अनेक योरोपीय देशों ने इस प्रश्न पर गम्भीरतापूर्वक विचार किया कि वर्तमान कालन्टीज, विभाग या प्रान्तों की अपेक्षा सब के लिये नहीं तो कम से कम कुछ स्थानीय सरकार के लक्ष्यों के लिये तो अपेक्षाकृत अधिक मात्रा में 'क्षेत्र' स्थापित कर दिये जायें। इस क्षेत्रवाद के विचार की वकालत विशेष रूप से फ्रांस में की गई थी। स्थानीय सरकार का वर्तमान में सबसे बड़ा क्षेत्र 'विभाग' उस समय अधिक सुविधाजनक समझा जाता था जबकि तार, टेलीफोन, तथा यहां तक कि मोटर कार का भी अस्तित्व नहीं था; साथ ही विस्तृत क्षेत्रों में गैस, पानी, बिजली आदि भेजने की समस्या भी नहीं उठ पायी थी। अब यह अनेक विचारकों का मत है कि विभाग से भी बड़े किसी संगठन की आवश्यकता है तथा इसके लिये अनेक कार्यक्रम प्रस्तुत किये गये। मि० ग्रा० के० गूच (R. K. Gooch) का कहना है कि फ्रांस में क्षेत्रवाद के लिए व्यक्तिगत रूप से लगभग ३५ प्रस्ताव रखे गये तथा २५ प्रस्ताव संसद की ओर से गम्भीरतापूर्वक रखे गये। किन्तु अनुकूल प्रतिवेदन आने के बावजूद भी कोई क्षेत्रवादी प्रस्ताव सदन में विचारार्थ नहीं आ सका।

ग्रेट ब्रिटेन में यह विचार जड़ पकड़ता जा रहा है। वहां पूरे ग्रेट ब्रिटेन को भी कुछ लक्ष्यों के लिये एक बड़ा क्षेत्र (Region) नहीं माना जाता। संयुक्त राज्य अमरीका में भी स्थानीय सरकार की शक्तियों को राज्य सरकार के हाथ में देने की प्रवृत्ति जोर पकड़ती जा रही है। यहां यह उल्लेखनीय है कि नौ अमरीकी राज्य पूरे ग्रेट ब्रिटेन से भी बड़े हैं तथा इक्कीस, इङ्ग्लैण्ड तथा वेल्स से बड़े हैं। नोर्थ कैरोलिना राज्य अकेले इङ्ग्लैण्ड से बड़ा है।

'क्षेत्रों' के सम्बन्ध में एक अन्य दृष्टिकोण भी है जिसका विकास संयुक्त राज्य अमरीका में हुआ है। यह पूरी तरह स्थानीय सरकार से सम्बन्ध नहीं रखता, इसका सम्बन्ध एक व्यापक अर्थ में नियोजन (Planning) से होता है। इस उद्देश्य से राष्ट्रीय साधन समिति (National Resources Committee) ने यह मत प्रकट किया कि एक क्षेत्रीय संगठन

की स्थापना करना निहायत जरूरी है जो कि सभी वर्तमान सीमाओं की व्यवहार्यता करे यहाँ तक कि राज्य की सीमाओं को भी न माने। इस प्रकार के क्षेत्रीय संगठन को चाहे इसका कोई भी रूप क्यों न हो सम्प्रभुता का नया रूप नहीं मानना चाहिये। यह अनजाने में भी ऐसा नहीं है। किसी भी स्थिति में इस प्रकार का संगठन ऐसा नहीं बन सकता कि इसके अन्तर्गत में निर्वाचित वायवर्ता हों व्यवस्थापिका हो तथा नगर उगाहों की शक्ति हो। फलतः यह आवश्यक नहीं कि इस क्षेत्र की कुछ निश्चित सीमाएँ हों। इसी प्रकार इसके लिये यह भी जरूरी नहीं है कि कुछ निश्चित मार्ग हों। अन्तः मार्ग एक उद्देश्य के लिये अपने आपका एक क्षेत्र का तत्त्व मान सकते हैं तथा दूसरे उद्देश्य के लिये किसी अन्य क्षेत्र का।

इङ्ग्लैण्ड तथा वेल्स में जो प्राचुरिक समय में संयुक्त क्षेत्रीय नियोजन समितियाँ बनाई गई हैं उनके पीछे बहुत कुछ यही विचार कार्य कर रहा है। यद्यपि उनकी कुछ निश्चित सीमाएँ हैं तथा उनका एक निश्चित नियोजन है जो कि समरीकी मापताओं से पर्याप्त दूर बढ़ता है। सामान्य रूप से यह कहा जा सकता है कि किसी भी देश में क्षेत्रवाद के समर्थन पर नहीं चाहते कि स्थानीय सरकार की छोटी इकाइयाँ कायदा दिया जाये तथा नियमानुसार ये समर्थन स्थानीय सरकार के उन रूप का अनुगमन करेंगे जो कि देश में प्रचलित हैं। इस प्रकार मार्ग के क्षेत्रवादी प्रायः यह प्रतिपादन करते हैं कि कुछ उद्देश्यों से अनेक विभागों का उनमें से किसी एक को प्रोत्साहन के आधार पर संगठित कर दिया जाये जब कि अनेक क्षेत्रवादी इस बात का समर्थन करेंगे कि क्षेत्रीय परिवर्तन प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित हो जायें। यह सब है कि कई बार समर्थन निवासन का भी समर्थन दिया जाता है। एक छोटी क्षेत्रीय परिषद के वास्तव में कहा जाता है कि मार्ग कि सम्बन्धित स्थानीय संस्थाओं के प्रतिनिधि हैं। यह व्यवस्था बहुत विज्ञान में भारी अन्वेषण है।

ग्रेट ब्रिटेन में क्षेत्रीय सरकार के विभिन्न उद्देश्यों के लिये देश के अनेक भाग कर दिए गये हैं उदाहरण के लिये वास्तव में प्रादेशिक समर्थन विद्युत क्षेत्रों पर परिवर्तन आदि। यह अनेक दुर्भावपूर्ण बात है कि विभिन्न सार्वजनिक विभाग अपनी मार्गों को देशव्यापी बनाने में अग्रगण्य रहते हैं। पिछले महायुद्ध के समय जो मार्गिक सुरक्षा क्षेत्र (Civil Defence Regions) की व्यवस्था की गई उनमें इङ्ग्लैण्ड के दस क्षेत्र थे तथा ग्लास्को के न काया। इन क्षेत्रों का मुख्य उद्देश्य यह था कि देश के विभिन्न भागों के मध्य स्थित संसार व्यवस्था के संकट को दूर किया जाये तथा जो सरकारी मुख्य कार्यालय युद्ध प्रशासन के कारण स्थित गये हैं उनकी उचित व्यवस्था की जाये। प्रत्यक्ष क्षेत्र में अनेक सरकारी विभागों के प्रतिनिधि रहे गये तथा यह पाया गया कि स्वायत्त संस्थाओं का क्षेत्रीयकरण करने में स्थानीय संस्थाओं को अनेक लाभ हुये। संगठन के इस रूप द्वारा स्थानीय स्वायत्त सरकार के रूप को आकर्षक रूप में नहीं बदला गया।

स्थानीय सरकार के क्षेत्रों का निर्माण पूर्ण तरह से दूसरी बात है। इसे कभी कभी क्षेत्रीयकरण का रूप भी कह दिया जाता है किन्तु यह

कहना सच नहीं है। इस प्रकार के क्षेत्रों के प्रशासकीय निकाय चाहे प्रत्यक्ष रूप से चुने जायें अथवा स्थानीय परिषदों द्वारा नामजद किये जायें, वे दोनों ही स्थितियों में स्थानीय सत्ता ही रहेंगे। यह सच है कि कुछ स्थानीय परिषदों की शक्ति अवश्य कम हो जायेगी तथा इसका सदैव ही विरोध किया जाता रहेगा। कुछ भी हो, इससे स्थानीय सरकार का सिद्धान्त प्रभावित नहीं होगा। क्षेत्रीयकरण कुल मिलाकर समय की एक आवश्यकता समझा जाता है तथा इसके अपने कुछ उपयोग भी हैं जिनको अस्वीकार नहीं किया जा सकता।

स्थानीय सरकार के क्षेत्रों को सीमित करना एक समस्या होती है तथा स्थानीय सरकार की कोई भी समस्या इतनी कठिन नहीं होती। इस सम्बन्ध में जो भी सिद्धान्त बताया जाता है वह अपरिहार्य रूप से किसी न किसी स्थान पर हमको धोखा दे जाता है। वैज्ञानिक प्रगति ने ऐतिहासिक एवं परम्परागत सीमाओं को अर्थहीन बना दिया है। पुराने क्षेत्रों का आज अपने आप में कोई महत्व नहीं रह गया है जैसा कि पहले कमी माना जाता था। नाली व्यवस्था, जल-प्रसारण, विद्युतीकरण आदि आवश्यकताओं के बढ़ते हुये प्रभाव के कारण इस परम्परा का प्रभाव और भी कम हो गया है। भौगोलिक रूप से किया गया विचार आज-कल अन्तिम उपयोगिता का प्रतीक नहीं माना जाता क्योंकि पुल बांध कर नदियों के दोनों पाटों को एक किया जा सकता है, पहाड़ों को काटकर गिराया जा सकता है। यातायात जोन का विचार उन दिनों सुझाया जाता था जब कि संचार के साधन रोमन-कालीन सभ्यता से भिन्न नहीं थे। किन्तु रेलवे तथा हवाई जहाज के आविष्कार के परिणामस्वरूप 'न्यूहेवन' न्यूयार्क का एक निकटस्थ जिला सा बन गया है।

वर्तमान शहरों के निवासी पानी, प्रकाश, नालियां आदि की दृष्टि से गांवों के निवासियों की अपेक्षा सेवाओं के विशेष उपबन्धों की आवश्यकता रखते हैं। इस कारण से सुविधा इस बात की मांग करती है कि नगर स्थानीय सरकार की एक स्वाभाविक इकाई है; किन्तु इसकी सीमाओं को निश्चित कर सकना बड़ा कठिन है क्योंकि ट्रामवे व्यवस्था अथवा यातायात का अन्य साधन उसे निकटस्थ क्षेत्रों के साथ मिला देगा। इसके अतिरिक्त अनेक सेवाओं की प्रकृति भी यह होती है कि उनके लिये-वचत एवं कुशलता की दृष्टि से अधिक बड़े क्षेत्र की आवश्यकता है। कुल मिलाकर यही कहा जा सकता है कि प्रत्येक क्षेत्र चाहे वह शहरी हो अथवा देहाती, उसे अनेक जटिल कार्यों के साथ नियोजित होना जरूरी है। उनके प्रशासन का तरीका ऐसा होना चाहिये कि उनके सामान्य हितों के प्रस्तावों में उनके बीच सहयोग स्थापित होने के लिये पर्याप्त अवकाश हो।

इस प्रकार क्षेत्र (Area) आवश्यक रूप से कार्यों के आधार पर निश्चित किया जाना चाहिये। साथ ही प्रत्येक इकाई को यह स्वतन्त्रता एवं अवसर भी प्राप्त होना चाहिये कि वह अपनी विशेष आवश्यकता एवं रुचियों के आधार पर विशेष प्रबन्ध कर सके। इससे दो बातें स्पष्ट होती हैं। प्रथम, इसका अर्थ यह है कि जो लोग विभिन्न प्रकार की

समस्याओं को सुनझाने के सामान्य सिद्धान्तों को प्रशासित करते हैं वे नागरिकों द्वारा चुने जाने चाहिये, वे नियुक्त नहीं होने चाहिये और दूसरे, जो लोग इन प्रकार चुने जाते हैं उनको प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र से सम्बन्धित सेवाओं की सामान्य जटिलता को देखना चाहिये। इस व्यवस्था के द्वारा वही निकाय किसी भी कार्य पर विचार करने के लिये मिल सकता है जिसमें कि उनके निर्वाचितों की सेवा होनी हो। विभिन्न कार्यों के अनुसार नगरों को छोटे आकार के निर्वाचक जिलों में विभाजित किया जा सकता है ताकि निर्वाचक तथा उनके प्रतिनिधि के बीच पर्याप्त सम्बन्ध बनाया जा सके। यह इतना छोटा भी नहीं होगा चाहिये कि प्रशासकीय नगरपालिका निकाय को इतना बड़ा बना दे कि व्यवहार को कुशलतापूर्वक संचालित न किया जा सके। इस दृष्टिकोण के अनुसार यह जरूरी हो जाता है कि प्रकृति के आधार पर एक जैसे गावों को (देहाती जिलों में) मिला दिया जाये। यह मयुक्त इकाई यद्यपि शहरी निर्वाचक जिलों से जनसंख्या की दृष्टि में छोटी रहेगी किन्तु फिर भी इसके द्वारा यह प्रयत्न किया जायेगा कि देहाती जीवन में स्थानीय सरकार में सम्बन्धित जो समस्याएँ उठनी हैं उन समस्याओं का समाधान किया जा सके। इस आधार पर निर्धारित प्रत्येक निर्वाचक जिला उस जिले के सदस्य के रूप में बैठेगा तथा जो प्रशासकीय निकाय स्थानीय आयात के मामलों पर विचार करेगा उसकी कार्यवाही में सक्रिय रूप से भाग लेगा।

स्थानीय सरकार की बनावट

[The Structure of Local Government]

स्थानीय सरकार का संगठन किमके द्वारा, किस रूप में तथा किस आकार-प्रकार में किया जायेगा यह एक महत्वपूर्ण समस्या है जिसे निर्धारित करते समय राष्ट्रीय प्रशासन के रूप देश की भौगोलिक अवस्था, स्थानीय जनसंख्या का विवरण, देश का क्षेत्रफल जनता का चरित्र आदि अनेक बातों का प्रभाव पड़ता है। ये सभी प्रभाव डालने वाले तत्त्व सभी देशों में एक जैसे नहीं होने वरन् इनके बीच पर्याप्त विन्नता होती है अतः सभी देशों में स्थानीय सरकार की बनावट भी एक जैसी नहीं हो सकती। स्थानीय सरकार के रूप अनेक प्रकार के हैं। एक बात इस सम्बन्ध में अत्यन्त रोचक है और वह यह कि स्थानीय सरकार के रूप को आवश्यक रूप से इस प्रकार नहीं बनाया जाता कि वह देश की विस्तृत सार्वजनिक परम्पराओं एवं व्यवहारों के अनुकूल हो। इसके विपरीत अनेक देश ऐसे भी हैं जहाँ कई वैकल्पिक रूप देखने को मिल जाते हैं। यदि एक देश का संविधान संयुक्त राज्य अमरीका की भाँति संघीय है तो स्थानीय सरकार के रूप का निर्धारण कुछ निर्मापक इकाइयों के हाथ में छोड़ा जा सकता है। यदि एक देश का संविधान एकात्मक है तो वस्तुओं के बीच परम्परावादी मिलापताओं को भी पर्याप्त स्थान दिया जाता है, जैसा कि ग्रेट ब्रिटेन में होता है अथवा स्थानीय समाज को संगठित होने के लिये कुछ सम्भव विकल्प प्रस्तुत किये जा सकते हैं। स्थानीय सरकार के इन विभिन्न रूपों का विस्तार के साथ वर्धन करना यहाँ हमारा उद्देश्य नहीं

है। यहाँ हम कुछ राष्ट्रीय परम्पराओं के आधार पर यह प्रयास करेंगे कि कुछ देशों के रचनात्मक पहलुओं का उल्लेख किया जा सके।

ग्रेट ब्रिटेन की स्थानीय सरकार का मुख्य पहलू सार्वजनिक रूप से निर्वाचित परिषद् होती है जिसकी सहायता के लिये एक व्यावसायिक नागरिक सेवा भी रहती है। इसके द्वारा प्रशासकीय एवं व्यवस्थापिका सम्बन्धी दोनों ही प्रकार के कार्य सम्पन्न किये जाते हैं किन्तु इसके द्वारा कोई भी ऐसा कार्य नहीं किया जा सकता जिसके लिए कि उसे संसद के कानून द्वारा निर्देशित न किया गया हो। ब्रिटिश लोग इस व्यवहार को राष्ट्रीय एवं स्थानीय सत्ताओं के बीच हिस्सेदारी के जैसे सम्बंधों के आधार पर संचालित करना चाहते हैं किन्तु वर्तमान प्रवृत्तियों में कुछ परिवर्तन भी दिखाई देता है। ये निर्वाचित मंडल अपने सुपरिभाषित भूमिगत कार्यक्षेत्र के साथ उन्नीसवीं शताब्दी की उपज हैं। सर्वप्रथम १८३५ में ये परिषदे टाउन या बारोज के लिए संगठित की गई थीं। उसके बाद १८८८ में इनको काउन्टीज पेरिसों के लिए संगठित किया गया और अन्त में १८९४ में ये जिले तथा परम्परा ने इन परिषदों के कार्य निर्धारित एवं पुनः निर्धारित करने का महत्वपूर्ण कार्य किया है। अमरीकी दृष्टिकोण से एक अत्यन्त महत्वपूर्ण बात यह नहीं है बल्कि यह तो राष्ट्रीय सरकार का उत्तरदायित्व है।

ग्रेट ब्रिटेन में निर्वाचित परिषदों के अस्तित्व के फलस्वरूप वहाँ स्थानीय सरकार के रूप में पर्याप्त एकरूपता पाई जाती है। पार्षद के रूप में इसके सदस्य अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य करते हैं, उदाहरण के लिए अध्यादेश बनाना, बजट को निर्धारित करना, उनके लिए सौंपी गई नीतियों को निर्धारित अधिकारियों को भी छांटना एवं उनकी नियुक्ति करना आदि। इन पार्षदों की प्रायः वही योग्यताएँ हैं जो कि एक संसद सदस्य की हुआ करती हैं तथा इनकी योग्यता में सम्पत्ति एवं इनकी वास्तविक सम्पदाओं से कोई अन्तर नहीं पड़ता। छोटी इकाइयों में सभी पार्षद जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं जबकि बड़ी इकाइयों की परिषदों के एक चौथायी सदस्य सहवृत्त होते हैं तथा छः वर्ष के लिए कार्य करते हैं जबकि निर्वाचनों एवं सदस्यताओं के आधार पर बड़े क्षेत्रों की परिषदों में एक तारतम्य सा बनाये रखा जाता है।

ब्रिटिश नगरों के मेयर का चुनाव पार्षदों द्वारा अपने बीच में से ही किया जाता है। यह मेयर एक वर्ष तक अपने पद पर कार्य करता रहता है। स्थानीय सरकार की अन्य इकाइयों में समापति का निर्वाचन किया जाता है। कुछ समय से उत्पन्न प्रवृत्ति के अनुसार ब्रिटिश स्थानीय सरकार राष्ट्रीय स्तरों के लिए एक वास्तविक युद्ध क्षेत्र बन गया है। कल्याणकारी राज्य के परिणामस्वरूप यह प्रायः जरूरी बन गया है कि राष्ट्रीय सरकार एवं स्थानीय सरकारें परस्पर सहयोगपूर्ण सम्बन्धों की भूमिका में कार्य करें इसलिये

मजदूर दल ने अपने कार्यक्रम को स्थानीय स्तर की सीमाओं में भी समाविष्ट किया। इस सबके परिणामस्वरूप इन परिषदों के निर्वाचनों में निर्वाचकों की रुचि लेन लगे हैं जबकि इससे पूर्व इनके प्रति उनका उपेक्षा भाव रहता था। स्थानीय कार्यों में जनता की रुचि के सम्बन्ध में लोगों के बीच भ्रम-भ्रम विचारधाराएँ हैं। परिषदें काफी बड़ी होती हैं इसलिए उन कार्यों को टुकड़ा में बांट दिया जाता है। ये समितियाँ अपनी प्रवृत्ति अनुसार स्थायी नागरिक सेवा पर निर्भर करती हैं जो कि अपने नियुक्त कार्यों में सलग्न रहती हैं। तकनीकी कार्यों की जटिलताओं देखते हुए यह स्वाभाविक हो है कि इन नागरिक सेवकों को पूरा महत्व प्रदान किया जाये किन्तु इनको परिषद द्वारा नियुक्त किया जाता है तथा उसीके द्वारा इनको वेतन दिया जाता है इसलिए अन्तिम उत्तरदायित्व तो परिषद पर आकर टिकता है। स्थानीय सरकार में विभिन्न पदों पर लाखों कर्मचारी कार्य करते हैं। उनको सामान्य योग्यताएँ भी पर्याप्त ऊँची होती हैं। असल में उन योग्यताओं से बचे रहते हैं जो कि राष्ट्रीय स्तर पर प्रशासकीय सेवा की विशेषता होती है। अध्यापकों की भाँति अनेक अधिकारियों के लिए मापदण्ड राष्ट्रीय सरकार द्वारा निश्चित किया जाता है।

ब्रिटिश स्थानीय सरकार का सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्थायी अधिकार टाउन क्लर्क होता है। इसे हम एक सामान्य प्रशासक मान सकते हैं जो कि अनेक कार्यों के बीच एक समन्वयकर्ता का महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करता है। ब्रिटिश लोग इस अधिकारी के पदको अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं अपनी स्थानीय सरकार की एक अनोखी विशेषता मानते हैं। कुछ लोग यह सदेह व्यक्त करते हैं कि क्या इस प्रकार का स्थायी अधिकारी भी उपयुक्त है क्योंकि यह अधिकारी स्थानीय सरकार को कानूनी और नौकरशाही रूप देने का कारण बनता है और इस प्रकार यह स्थानीय प्रशासन पर आघात करेगा।¹

देश के नियोजन एवं उसकी कार्यवाहियों में समन्वय की आवश्यकता के परिणामस्वरूप सन् १९४३ में स्थानीय सरकार की विभिन्न समस्याओं पर विचार करने के लिये एक भवन में भवन स्थापित किया गया। इसका मुख्य कार्य यह बताया गया है कि भूमि के प्रयोग में विकसित के सम्बन्ध में राष्ट्रीय नीति के निर्माण में क्या आवश्यकता है और एकलपता लाने का प्रयास करे।

फास में स्थानीय सरकार का रूप सेंट विन्सेन्ट की अपेक्षा पूरी तरह से भिन्न है। इसका कारण यह बताया जाता है कि असल में फास ने सेंट विन्सेन्ट में स्थानीय स्वायत्त सरकार को कभी भी स्वीकार नहीं किया था। फास के संविधान का मुख्य उद्देश्य एक ऐसे गणतन्त्र की स्थापना करना

1. "The Local Government Commission for the West Indies."

... permanent official ... real
... tends to legalize an
... government, and the

जो कि अंक है तथा अविभाज्य है। इस रूप में ही यह स्थानीय प्रशासन की इकाइयों को मान्यता देता है। संविधान के अनुसार ये इकाइयाँ दो प्रकार की हैं—नगरपालिका अथवा कम्यून और विभाग (Departments)। संविधान के अनुसार ये इकाइयाँ सार्वभौमिक मताधिकार के आधार पर निर्वाचित परिषदों द्वारा स्वतन्त्रतापूर्वक नियंत्रित की जायेंगी। इससे ऐसा प्रतीत होता है कि यह व्यवस्था तो विल्कुल वैसी ही है जैसी कि ग्रेट ब्रिटेन में पायी जाती है किन्तु वास्तविकता यह नहीं। संविधान द्वारा अगले अनुच्छेद में फ्रांस के परम्परावादी केन्द्रीकरण के सिद्धान्त का वर्णन करके इस सारी व्यवस्था को निराधार बना दिया गया है। संविधान कहता है कि सरकारी अधिकारियों की क्रियाओं के बीच समन्वय, राष्ट्रीय हितों का प्रतिनिधित्व एवं इन इकाइयों (कम्यून तथा विभाग) का प्रशासकीय नियंत्रण, मन्त्री परिषद द्वारा नियुक्त सरकार के प्रतिनिधियों द्वारा विभागीय संरचना के अन्तर्गत किया जायेगा।

राष्ट्रीय सरकार के प्रतिनिधि (Delegate) प्रोफेक्ट होते हैं। प्रत्येक विभाग के लिये अंक की नियुक्ति की जाती है और अन्तरंग मंत्रालय द्वारा इनको निर्देशन प्रदान किया जाता है। प्रोफेक्ट की सहायता के लिये प्रत्येक जिले में उपप्रोफेक्ट होती हैं। सन् १९४८ के बाद से इनका पर्यवेक्षण आठ निरीक्षकों द्वारा किया जाता है। स्थानीय सरकार प्रोफेक्ट के चारों ओर ही घूमती है। जैसा कि मि० फ्रेडरिक ने लिखा है^१, यह न केवल विभिन्न मन्त्रालयों के अजेन्टों के बीच समन्वय ही स्थापित करती है वरन् यह अनेक स्थानीय अधिकारियों को नियुक्त और पद-विमुक्त भी कर सकती है। यह मेयरों, परिषद-अध्यक्षों तथा परिषदों को भी नियंत्रित कर सकती है। प्रोफेक्ट के आधीन निर्वाचित परिषदें तथा उनके अध्यक्ष अधीनस्थ के रूप में कार्य करते हैं। कुछ बड़े नगरों के मेयर इसके अपवाद भी हो सकते हैं जो कि अपने लिये अलग से ही एक स्वतन्त्र व्यक्तिगत स्थान बना लें। उनकी यह अधीनस्थता वित्तीय स्रोतों के अभाव के कारण रहती तथा बढ़ती है। मेयर तथा परिषद के अध्यक्ष करों का कोई ठोस आधार नहीं रखते। उनको अनेक क्रियायें राष्ट्रीय व्यवस्थापन के अनुसार करनी पड़ती हैं, और जब वे ऐसा करने में असफल हो जाते हैं तो उनको प्रोफेक्ट के प्रशासकीय अनुशासन का विषय बनना होता है किन्तु परिषदें किसी प्रोफेक्ट के स्थानान्तरण के लिये प्रार्थना नहीं कर सकती।

प्रोफेक्टों को एक प्रकार से प्रशासकीय राजनीतिज्ञ अथवा राजनैतिक प्रशासक समझा जाता है। यदि शीर्ष पर एक राजनैतिक दल की शक्ति दूसरा दल ग्रहण करले तो इनको हटाया नहीं जाता। फिर भी अनेक कार्य ऐसे हैं जो कि सरलता से एक राजनैतिक अजेन्ट के कहे जा सकते हैं। पेरिस से उनके निर्देशन असंख्य एवं विस्तृत होते हैं। प्रोफेक्ट विभाग का पूरी तरह से अध्यक्ष नहीं होती किन्तु परिषद का अध्यक्ष एक प्रकार से स्थानीय कार्यपालिका के स्तर पर होता है अतः प्रोफेक्ट द्वारा पर्याप्त

प्रभावशाली योगदान दिया जाता है। कुछ विचारकर कार्य का तरीका केहीन प्रशासकीय नियंत्रण एवं निरीक्षण का है जो कि कुछ बंधन नष्ट करता है कि केट-इन्ट्रिन् की तरह बंधन की स्थानीय मण्डलों द्वारा राष्ट्रीय स्वीकृति की प्रतीक्षा किए बिना कार्य में प्रवेश करने का अधिकार नहीं रखती। इनका मूल कारण यह है कि उनके पास कानून का प्रभाव नहीं है। ई. ई. की शक्तों में शक्ति ने कुछ नगरपालिका जैसे स्थानीय विभागों वर प्रशिक्षण मण्डलें तालि अभिशासकी तथा स्वयंसेवक द्वारा स्थापना पर रोका गया है या मंडे। ऐसे नियमों के अंगतंत्र कमजोर बिनी भी लेने दोष में प्रवेश नहीं कर सकते कि स्थितिगत उद्यम में उनको प्रतियोगिता करनी पड़े। यह वे प्रशिक्षण मण्डल हो गए हैं। ध्यान में लक्ष्यवाद स्थानीय मण्डलों में वर्तित करना है तथा कुछ मामलों में तो 'सांख्यिकी' मोह स्थानीय शासन के कार्य में अधिक लागू होने है।

मनुष्य राज्य धमकीता में स्थानीय सरकार की मुख्य विशेषता यह है कि बड़ी धमकीता नगरपालिकाओं अधिक स्वतंत्रता का उपयोग करती है। यह स्वतंत्रता बिना रूप में होमरूप मण्डलों में अधिक नहीं है। बॉट बिटा में केन्द्रीय सरकार के अधिक निरीक्षण की देखने हुए स्थानीय स्वतंत्रता बड़ा अधिक ही प्रतीत होती है किन्तु बड़ा प्रश्न गौणधार्मिक प्रभावण के बिनादण की पुष्टिपूर्ति में यह स्वतंत्रता उचित एवं स्वस्थ है। यह बहुत कुछ विवटनरनीय में बायी जाने वाली अक्षरणा में देन मानी है।

होम कल के अंतर्गत मण्डल विभिन्न भाग में रेफरेन्डम (Referendum) अथवा पक्ष (Initiative) द्वारा स्थानीय सरकार का अपना रूप बनाने की विभिन्न माथाओं में स्वतंत्रता रखते हैं। दूसरी ओर अन्य राज्य विभिन्न कार्यक्रम रखते हैं। भाग प्रवृत्ति यह है कि कुछ योजनाओं अथवा मूल रूप बना दिये जाते हैं, इनमें से ही स्थानीय द्वाारा पुन लेनी हैं। यह स्वतंत्रता काउन्टीज की ओरता नगरों को अधिक प्राप्त है किन्तु म्युनिसिपल में स्थानीय सरकार की प्रभावशीलता हाई काउन्टी न होकर बरबा ही होता है। बहा यह स्वतंत्रता बस्वा को प्राप्त होती है। अधिक विस्तार में जाने बिना ही यह बना देना पर्याप्त होगा कि मनुष्य राज्य धमकीता के नगर तथा बस्ते, तीन मुख्य रूपों में प्रभावित होते हैं। प्रथम रूप मेयर परिषद योजना (Mayor Council Plan) है जिसमें कि मेयर तथा परिषद दोनों ही जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं। यह योजना सर्वाधिक पुरातन है। यह योजना धमकीता राज्यो के नगरपालिका के बसाव रूप के समान मानी जाती है जहां कि सर्वर तथा व्यवस्थापिका परम्परावारी शक्ति विभाजन के सिद्धान्त के आधार पर कार्य करती हैं। स्थानीय प्रशासन का दूसरा रूप तथाकथित आयोग योजना (Commission Plan) है। इस योजना के अंतर्गत एक छोटा निर्वाचित निकाय होता है जिसके पास कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका के समस्त कार्य होते हैं। प्रत्येक आयुक्त प्रशासकीय उद्देश्यों से एक विभाग की अध्यक्षता करता है। तीसरे, प्रबन्धक योजना (Manager Plan) होती है जिसके अनुसार, समस्त प्रशासकीय उत्तरदायित्व एक

प्रबन्धक (Manager) में केन्द्रित हो जाते हैं। प्रबन्धक एक परिपद के प्रति उत्तरदायी होता है तथा उसी के द्वारा नियंत्रित होता है। इस परिपद की अध्यक्षता मेयर अथवा समापति द्वारा की जाती है। इन तीनों ही रूपों की अपनी विशेषतायें हैं। इनमें गुण भी हैं साथ ही दोष भी। इनमें से किस रूप को अपनाना अधिक उपयुक्त रहेगा इस सम्बन्ध में स्वयं अमरीकी विचारक भी एकमत नहीं हैं। फिर भी अनेक विशेषज्ञों का कहना है कि प्रबन्धक योजना अधिक उपयुक्त रूप है जिसके आधार पर स्थानीय प्रशासन को संतोषजनक रूप में संचालित किया जा सकता है। इस योजना के साथ ही यह भी व्यवस्था होनी चाहिए कि रेफरेन्डम तथा पहल द्वारा अधिकाधिक नागरिकों को यह अवसर प्रदान किया जाये ताकि अधिक महत्वपूर्ण मसलों को सुलझाने में योगदान कर सकें।

न्यू इंग्लैण्ड कस्वों के द्वारा कस्बे की बैठकों (Town Meetings) के रूप में एक नया उदाहरण प्रस्तुत किया गया है। इन बैठकों में क्षेत्र के सभी नागरिक वर्ष में एक बार अथवा आवश्यकता पड़ने पर कई बार एक स्थान पर एकत्रित होते हैं। वे बजट तथा करों पर मतदान करते हैं, कस्बे के अधिकारियों को चुनते हैं, कस्बे की नीति के बड़े मसलों का निर्णय करते हैं। यह सब वे प्रायः एक विनियोग के द्वारा करते हैं। इन कस्वों में अनेक छोटे प्रशासकीय अधिकारी निर्वाचित होते हैं किन्तु कस्बे का प्रशासकीय कार्यभार चुने व्यक्तियों के मण्डल (Board of Select men) पर होता है। ये प्रायः संख्या में तीन होते हैं। ये व्यक्ति कस्बे के विभिन्न भागों के प्रशासन से सम्बन्धित तात्कालिक मसलों पर सप्ताह में एक बार शाम को मिल लेते हैं। ये कस्बे की बैठकें भी प्रायः उसी दोष से दूषित हैं जो कि संयुक्त राज्य अमरीका की अन्य स्थानीय संस्थाओं के साथ है; अर्थात् मतदाताओं का बहुमत इसके कार्यों में भाग नहीं लेता तथा योगदान का प्रतिशत केवल दस प्रतिशत ही रह जाता है। इस कारणवश स्थानीय सरकार के इस रूप की उपयोगिता अत्यन्त सीमित रह जाती है। इतने पर भी लार्ड ब्राइस ने इसके बारे में लिखा है कि स्थानीय सरकार के तीन या चार वर्णित रूपों में से कस्बा या कस्बापन ही सर्वश्रेष्ठ है जिसमें कि जनता की प्राथमिकता समा होती है। यह सबसे कम खर्चीली तथा कार्यकुशल है। यह उन लोगों के लिये सर्वाधिक शिक्षाप्रद है जो कि इसमें भाग लेते हैं। कस्बे की बैठकें न केवल कार्य ही हैं वरन् ये तो एक प्रकार से प्रजातंत्र के स्कूल हैं।¹

1. "Of the three or four types of township with its popular primary assembly has been the best. It is the cheapest and the most efficient; it is the most educative to the citizens who bear part in it. The town-meeting has been not only the course but the school of democracy."

स्थानीय प्रतिनिधि निकायों की रचना पर मिल के विचार

[Mill on the Construction of Local representative bodies]

जॉन स्टुअर्ट मिल ने स्थानीय प्रतिनिधि निकायों की रचना पर जो विचार प्रकट किये हैं। उनका कहना है कि स्थानीय प्रतिनिधि निकायों में मविधान कोई अधिक कठिनाई उत्पन्न नहीं करता। इसके पीछे निम्नलिखित काम करने हैं वे किसी प्रकार भी उन निदानों में मिला नहीं है कि राष्ट्रीय प्रतिनिधित्व में काम करते हैं। राष्ट्रीय निकायों की रचना भी निर्वाचित होना जरूरी माना जाता है। इसके साथ ही एक स्थानीय प्रशासनिक आधार भी इनकी एक मुख्य आवश्यकता मानी जाती है। स्थानीय स्तर पर इन सभी निदानों के अन्तर्गत की सम्भावना कम रहती जबकि इनके मामलों की अधिक से अधिक भाषा को जा मालूम है। इन द्वारा जो जन प्रशिक्षण किया जाता है तथा जनता को प्रशासनिक उत्तरदायित्व निभाने के योग्य बनाया जाता है वह इनकी अपनी विशेषता होती है।

स्थानीय स्तर पर भी सम्भवतः ही को उसी प्रकार प्रतिनिधित्व दिया जाना जरूरी है जिन प्रकार कि राष्ट्रीय स्तर पर दिया जाता है माना जाता है। मजदूरों की बहुतायत के लिये भी यहाँ बड़े ही कारण दिये जा सकते हैं। स्थानीय निकायों का संगठन करते समय यह अवसर प्राप्त होना चाहिए कि सभी स्थानीय हितों को यथा सम्भव प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके इसके प्रतिरूप एक दूसरा महत्वपूर्ण निदान यह माना जाता है कि सभी स्थानीय कार्यों के लिए एक निर्वाचित निकाय होना चाहिए। उनके विभिन्न भागों के लिये अलग अलग निकाय का होना जरूरी नहीं है। धर्म विभाग एक अच्छी चीज है जिसके अन्तर्गत कुछ नाम हैं किन्तु इनका अर्थ यह कहा नहीं होता कि प्रत्येक कार्य को छोटे-छोटे टुकड़ों में बाँट दिया जाये। इन अर्थ यह है कि उन सभी कार्यों को मिला दिया जाये जो कि बहुत कम किये जाने पर ही सभी प्रकार से सम्पादित हो सकते हैं तथा उन सभी कार्यों को अलग-अलग रखा जाये जो कि इस प्रकार सम्पादित किये जाने माग करते हैं। कार्यवाहिका सम्बन्धी स्थानीय कार्यों को विभागों में बाँट देना चाहिये। इस विभाजन के वही आधार एवं कारण है जो कि राज्य कार्यों को बाँटने का है। इसका कारण यह है कि उनमें से प्रत्येक कार्य सम्पन्न होने के लिये एक विशेष तरीके को माग करता है। कार्य विभाग के लिये जो कारण कार्य की सम्पन्नता की दृष्टि से उपयोगी हैं, वे ही कारण नियोजन के लिये लागू नहीं होते। निर्वाचित निकाय का कार्य यह होता है कि वह कार्य करे किन्तु उसका कार्य तो यह है कि वह यह देखे कि कार्य उचित रूप से हो रहा है अथवा नहीं तथा किसी आवश्यक कार्य को छोड़ा तो नहीं गया है। यह कार्य एक ही निरीक्षक निकाय द्वारा सभी विभागों के लिये किया जा सकता है। यह तरीका अधिकतर न होकर मादुर होता है। व्यक्तिगत जीवन की प्रति मासिक जीवन में भी यह महा तत्व है कि प्रत्येक व्यक्ति के कार्य को देखने के लिये अलग से एक निरीक्षक होना चाहिए। मैं अन्त के मन्त्रियों के पास विभिन्न विभाग रहते हैं किन्तु

मन्त्री संसद के किसी निरीक्षक के अधीन कार्य नहीं करते। राष्ट्रीय परिषद की भाँति स्थानीय परिषद भी समस्त स्थानीय जनता के हितों का ध्यान रखती है। वह क्षेत्र के सभी भागों की उनकी उपयोगिता के आधार पर पर्याप्त महत्व प्रदान करती है। समस्त स्थानीय कार्यों को एक ही निकाय के नियन्त्रण में रखने के लिये एक दूसरा कारण और भी है और वह यह है कि स्थानीय जनसंख्याएँ प्रायः अपूर्ण होती हैं। इनके कार्यों को करने का उत्तरदायित्व जिन लोगों पर रहता है वे प्रायः निम्न योग्यता वाले होते हैं। एक संस्था की उपयोगिता इस बात पर निर्भर करती है कि उसमें विभिन्न विशेषताओं वाले लोग हों। स्थानीय संस्थाओं को राजनैतिक क्षमता एवं सामान्य बुद्धिमता का प्रशिक्षण केन्द्र माना जाता है। किन्तु किसी भी प्रशिक्षण केन्द्र में अध्यापक एवं छात्र दोनों का ही होना नितान्त आवश्यक समझा जाता है। यदि एक स्कूल में केवल छात्र ही हों और अध्यापक एक भी न हो तो वह निरर्थक है; और यदि केवल अध्यापक ही हो और छात्र न हों तो भी यह महत्वहीन है। किसी भी विषय को हम तभी हृदयंगम कर पाते हैं जब कि हमसे वरिष्ठ लोगों द्वारा उसे पूरी तरह से हमारे सम्मुख स्पष्ट किया जाये। इसलिये यह जरूरी है कि पर्याप्त योग्यता, ज्ञान एवं अनुभव वाले लोग ही इन संस्थाओं में लिये जायें। इस प्रसंग में यह नहीं भूल जाना चाहिये कि सामाजिक अथवा सांस्कृतिक रूप से उच्च वर्ग के लोगों को स्थानीय सरकार के कार्यों में उलझाये रखना भी खतरे से खाली नहीं है क्योंकि इससे राष्ट्र उनकी सेवाओं से वंचित रह जायेगा।

श्रेष्ठ बनावट की कसौटियाँ-

[The tests of best structure]

स्थानीय सरकार की बनावट किस प्रकार की होनी चाहिये तथा उसके लिये किन आधारभूत सिद्धान्तों को अपनाया जाना चाहिये, यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है जिस पर विचार करते समय सदैव ही यह ध्यान रखना चाहिये कि आखिर हम स्थानीय सरकार से क्या कार्य लेना चाहते हैं; अर्थात् वे उद्देश्य कौन-कौन से हैं जिनकी पूर्ति स्थानीय शासन को करनी चाहिये। यह तय कर लेने के बाद ही उन नियमों एवं शर्तों पर विचार किया जाता है जिनकी पूर्ति स्थानीय सरकार की बनावट को करनी होगी।

स्थानीय शासन की बनावट को जिन उद्देश्यों, नियमों एवं शर्तों का पालन करना चाहिये वे उसकी रचना के मूल आधार का कार्य करते हैं। यदि हम राष्ट्रीय दृष्टि से विचार करें तो पायेंगे कि स्थानीय अधिकारी मुख्य रूप से प्रशासकीय एवं कार्यपालिका सम्बन्धी उत्तरदायित्वों को ही सम्पन्न करता है। ये संस्थायें उन नीतियों का पालन करती हैं तथा उनके अनुसार शासन संचालित करती हैं जो कि संसद द्वारा निर्धारित की जाती हैं। कई बार संसद उनको स्पष्ट रूप से परिभाषित भी कर देती है। अतः यह कहा जा सकता है कि स्थानीय शासन की बनावट का मूल लक्ष्य साधारणतः प्रशासकीय होना चाहिये। यदि हम स्थानीय शासन की बनावट

का अध्ययन करना चाहें तो भी उस पर प्रणामकीय दृष्टि से ही विचार किया जाना चाहिए। यदि हम उसकी मार्थकता जानना चाहें तो यह उपभुक्त रहेगा कि उसको प्रणामकीय कमौटी पर बस कर देखा जाये। स्थानीय सस्थाओं का मूल लक्ष्य नागरिकों की सेवा करना है। अपने इस लक्ष्य को प्राप्त करने में वे कितनी कार्यकुशलता एवं मितव्ययता के साथ आगे बढ़ती हैं इसी के आधार पर उनकी उपयोगिता एवं औचित्य का मूल्यांकन किया जायेगा। कुछ विचारकों ने लिखा है कि मितव्ययता का अर्थ यह नहीं मान लेना चाहिए कि नागरिकों की कम से कम खर्च में ही सेवा की जाये। कम खर्चा अपने धाप में कोई अच्छाई नहीं है और यदि हमने फलस्वरूप कार्य का स्तर गिरता है अथवा कार्यकुशलता को ठेस लगती है तो ऐसी मितव्ययता को शोच ही तिलांजलि दे देनी चाहिये। मितव्ययता के साथ ही यदि कार्य स्तर को तथा कार्यकुशलता को ऊँचा बनाये रखे तब श्रेष्ठ समझा जायेगा। कार्यकुशलता से हमारा अर्थ यह है कि स्थानीय जन सेवा के क्षेत्र में नागरिकों की आवश्यकता की पूर्ति का पूरा प्रबन्ध किया जाये तथा लोग कम से कम अनुविधा का सामना करते हुये अपने जीवन का संचालन कर सकें। हमारे अनिश्चित किये गये कार्य एक स्तर तथा विधि के अनुसार संचालित हों। स्थानीय शासन को बनावट कुछ इस प्रकार की होनी चाहिये कि वह नयी समस्याओं को आसानी के साथ अपना सके। उसकी यही समझ उसकी कार्यकुशलता का स्पष्ट प्रमाण बन जायेगी।

स्थानीय सरकार के संगठन का रूप यह निश्चय करने में महत्वपूर्ण भाग लेता है कि वह अपने लक्ष्यों को प्राप्त कर पायेगा अथवा नहीं। यह सच है कि किसी भी सस्था की सफलता उसके कार्यकर्ताओं की योग्यता एवं क्षमता पर निर्भर रहती है किन्तु फिर भी उसके रूप की बनावट का महत्व भुलाया नहीं जा सकता। स्थानीय सस्थाओं की बनावट पर सर्वप्रथम तो आर्थिक दृष्टि से विचार किया जाना उचित रहेगा। नागरिक इन सस्थाओं के माध्यम से अधिकतम आर्थिक सहजों को प्राप्त करना चाहता है। ये आर्थिक लक्ष्य प्राप्त करते समय वह जिन सेवाओं की आकांक्षा करता है वे परस्पर अनिष्ट रूप से सम्बन्धित हैं। एक सेवा की सम्पन्नता पर दूसरी का नविष्य अवलम्बित करना है। इस वस्तुस्थिति की भूमिका में उचित यही रहेगा कि एक अभिकरण ऐसा हो जो सभी सेवायें प्रदान कर सके। यह तरीका अधिक उचित एवं मितव्ययतापूर्ण लगता है। स्थानीय स्तर पर एक से अधिक सेवायें करने वाली सत्ताओं को विशेष रूप से महत्व दिया जाता है। उनका संगठन भी इस सिद्धान्त को ध्यान में रखकर ही किया जाता है। यदि एक स्थानीय सरकार की बनावट इस सिद्धांत को पर्याप्त महत्व देती है तो वह उसकी अपेक्षा अधिक वाछनीय मानी जायेगी जो कि ऐसा नहीं करती।

स्थानीय सरकार की बनावट पर प्रभाव डालने वाला एक अन्य तत्व यह क्षेत्र है जहाँ पर कि स्थानीय प्राधिकारी कार्य करते हैं। इसके द्वारा स्थानीय सेवा का आकार निश्चित किया जाता है। यह लोक प्रशासन की

भाषा में एक प्रशासकीय इकाई होती है। इसके द्वारा संगठन की कार्यकुशलता एवं मितव्ययता पर भारी प्रभाव डाला जा सकता है जिसके आधार पर कि सेवा का संचालन किया जाना है। जिस प्रकार एक व्यापारिक संस्था पर बढ़ते हुये उत्पादन का प्रभाव पड़ता है उसी प्रकार स्थानीय सरकार पर इस बात का प्रभाव पड़ता है कि प्रदान की जाने वाली सेवाओं की मात्रा बढ़ती जा रही है अथवा नहीं। स्थानीय सत्ता के आकार की एक निश्चित सीमा होती है। यदि ऐसा न किया जाये तो श्रम, शक्ति एवं समय के अपव्यय की सम्भावनायें बढ़ जाती हैं। स्थानीय सत्ता को छोटे-छोटे क्षेत्रों में विभाजित कर देने पर मज्जीनों तथा कार्यकर्त्ताओं की आवश्यकता अधिक बढ़ जायेगी। दूसरी ओर यदि स्थानीय सत्ता का आकार बड़ा हो तो अनेक छोटे क्षेत्रों को उसी के अन्तर्गत समाहित किया जा सकेगा और इस प्रकार से मितव्ययता रहेगी और नियन्त्रण तथा देखभाल के कार्यों के बीच उचित संतुलन रहेगा। किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि आकार बहुत बड़ा बना दिया जाये। बड़े आकार की भी एक सीमा होती है। इस सीमा से बाहर जाने पर मितव्ययता नहीं रह पाती, कार्यकुशलता समाप्त हो जाती है और एकदम कठोर तथा नियमानुसार रूप में कार्य करने की परम्परायें पड़ जाती हैं जो कि संगठन की लोचशीलता को समाप्त करके उसे स्थिर तथा असामंजस्य पूर्ण बना देती हैं। असल में स्थानीय सत्ता का क्षेत्र सेवा की प्रकृति एवं आकांक्षा पर निर्भर करता है और इसलिये प्रत्येक सेवा ही इस बात का निश्चय करेगी कि उसे कितना बड़ा संगठन चाहिये। इस दृष्टि से सेवाओं के समूह बनाने की परम्परा भी महत्वपूर्ण है। जिन सेवाओं में छोटे आकार की आवश्यकता है उनको एक जगह रख दिया जाये और जिनको बड़े आकार की जरूरत है उनको एक स्थान पर सम्मिलित कर दिया जाये।

कई बार मितव्ययता एवं कार्यकुशलता के बीच भी संघर्ष छिड़ सकता है। मितव्ययता के आधार पर यदि हम एक क्षेत्र का आकार अत्यन्त छोटा कर दें तो यह सम्भव है कि उसके कार्यों को संचालित करने के लिये आवश्यक आर्थिक साधन उपलब्ध न हो सके। इस प्रकार अधिक दिये हुये स्तर के अनुसार वे स्थानीय नागरिकों की सेवा नहीं कर पायेंगे, साथ ही यह भी सम्भव है कि कार्यकुशलता के लिये पर्याप्त संख्या में जिन योग्य कर्मचारियों की आवश्यकता है वे प्राप्त न हो सकें। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि किसी भी क्षेत्र में स्थानीय शासन की बनावट अनेक विचारों के आधार पर तय की जाती है। स्थानीय शासन की बनावट के पीछे अधिक यह भी विचार कार्य करता है कि मतदाता एवं निर्वाचित के बीच पर्याप्त सम्बन्ध बना रहे और 'मतदाता' अपने प्रतिनिधि पर यथासम्भव नियंत्रण रख सकें। इसके लिये यह जरूरी है कि चुनाव क्षेत्र इस प्रकार के बनाये जायें कि जनता अपने प्रतिनिधियों से सीधा सम्बन्ध रख सकें। साथ ही प्रतिनिधियों द्वारा स्थानीय सत्ता के अधिकारियों के साथ भी उचित सम्बन्ध बनाये रखा जा सके। इन सभी तत्वों पर एक संस्था की कार्यकुशलता निर्भर करती है। साथ ही प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था भी इस बात

की देखरेख में कार्य करें। ऐसा होने पर ही नीररगाही, सामकीडागाही, पक्षपात, स्वेच्छाचारिता आदि प्रशासनिक दोषों का निवारण किया जा सकेगा।

किसी भी देश की स्थानीय सरकार बहुत कुछ वहाँ की ऐतिहासिक परम्पराओं का परिणाम होती है। धन: यह मानना उचित नहीं रहेगा कि वहाँ की स्थानीय सरकार का संगठन पूर्णतः तर्कपूर्ण तथा पहलू से ही निर्धारित अवधारणाओं के अनुरूप है। एक प्रसिद्ध बहावत के अनुसार भावस्थाना आविष्कार की जननी होती है। अतीत काल में ज्या उगा नई समस्याएँ आती गईं त्यो त्यो उनका निराकरण करने के लिये नये उपाय भी काम में लिये जाने लगे। परिस्थिति भेद भाव-स्थानाभा के साथ सामाज्य ने ही स्थानीय समस्याओं के विधान को गति प्रदान की। सामाजिक, राजनैतिक, धार्मिक और अन्य क्षेत्रों में मानवीय विकास ने भी स्थानीय सरकार के रूप पर पर्याप्त प्रभाव डाला। इस सबका यह अर्थ नहीं लगाता चाहिये कि इन समस्याओं का वर्तमान रूप पूरी तरह से परिस्थितियों का परिणाम है और जैसा उन्होंने इसे बना दिया, यह बन गया। यह बात तो किसी भी मानवीय सस्था के सम्बन्ध में सरी नहीं उतरती। प्रत्येक मानवीय सस्था के बारे में कुछ निश्चित धारणाएँ बन जाती हैं और कुछ भावों बना लिये जाते हैं जिनके आधार पर कि उसके रूप का समय-समय पर सम्भव बनाया और मबारा जाता है। स्थानीय सरकार की बनावट के सम्बन्ध में भी ऐसी ही कुछ धारणाएँ विशेषतः उल्लेखनीय हैं। इन सम्बन्ध में प्रथम धारणा यह है कि स्थानीय अधिकारियों की मस्या अधिक नहीं होती, अर्थात् ऐसा होना उपयोगी नहीं है कि प्रत्येक व्यक्ति को अलग में भेज कार्य सौंप दिया जाये और वह केवल उस कार्य में ही अपने आपकी सम्मग्नित रहे। होना यह चाहिये कि प्रत्येक अधिकारी अनेक प्रकार के उपयुक्त कार्यों को सम्पन्न करे। दूसरे, यह कहा जाता है कि गहर तथा देहानी दलावों के लिये जो स्थानीय सरकार का संगठन किया जाय उसके बीच मौलिक रूप से अन्तर किया जाना चाहिये। दोनों ही क्षेत्रों की कुछ विशेष समस्याएँ होती हैं जो कि प्रेक दूसरे के लिये मवीन होती हैं। इन समस्याओं को सुलभान के लिये की जाने वाली व्यवस्था भी विशेष होना आवश्यक है। दोनों क्षेत्रों के लिये अलग से अधिकारियों की नियुक्ति की जाती है। इस सबका उद्देश्य यह नहीं होता कि दोनों क्षेत्रों के नागरिकों के बीच असमानताएँ बनाये रखी जायें। असमानता तो पहने से ही मौजूद है, जिसके रहते हुये यदि समान व्यवहार की चेष्टा की गई तो दोनों ही स्थानों के नागरिकों का नुकसान होगा। गहरों का औद्योगिक जीवन, रहन सहन का तरीका एवं सम्यता के नवीन सहारे कुल मिला कर गावों के जीवन से उसे पर्याप्त ऊँचा उठा देने हैं। गावों का रहन-सहन एवं पर्याप्त सुविधाओं का अभाव वहाँ के लोगों को गहरों की ओर आकर्षित करता है। परिणामस्वरूप गहरों की जनसंख्या बढ़ती चली जाती है और गावका जीवन शुष्क एवं रुचिविहीन सा होने लगता है। इससे अनेक गम्भीर समस्याएँ सामने आती हैं। इन समस्याओं को सुलभाने के लिये गावों का गहरीकरण करना जरूरी बन जाता है। गावों में

औद्योगीकरण के फलों तथा विज्ञान एवं सभ्यता के नवीन विकासों को पहुंचाने के लिए वहां की प्रशासनिक व्यवस्था का संगठन एक दूसरी प्रकार से करना जरूरी हो जाता है जिसकी शहरों में आवश्यकता कम होती है। शहरी एवं देहाती क्षेत्र के बीच प्रशासनिक अन्तर रखना सदैव ही विवादास्पद रहा है। कई लोग इसकी आलोचना करते हुये इसके खतरों की ओर इशारा करते हैं। इस प्रकार उपयोगी होते हुये भी इस धारणा को सामान्य स्वीकृति प्राप्त नहीं हो पायी है अर्थात् यह अब भी विवाद का ही विषय है।

तीसरे, दो निकटवर्ती समाजों को अपने विकास कार्यों को सम्पन्न कराने के लिए तथा प्रशासनिक उत्तरदायित्वों का निर्वाह कराने के लिये स्वयं ही अपने खर्च का भार उठाना चाहिये। एक क्षेत्र के नागरिकों को चाहिए कि वे वांछित सेवाओं के लिए स्वयं ही कर प्रदान करें क्योंकि उनकी समस्याएँ एवं सेवायें उनके निकटवर्ती समाज के लोगों से भिन्न हो सकती हैं। जब वे निकटवर्ती लोग उन सेवाओं को प्राप्त नहीं कर हों रहे तो उसके व्यय का भार उनके कंधों पर क्यों रखा जाये। इस व्यय में वे उन सेवाओं की व्यवस्था कर सकते हैं जो कि उनकी विशेष है तथा जिनके लिए उनके पड़ोसी उत्सुक नहीं हैं। यह मूल रूप से वही सिद्धान्त है जिसको आधार बनाकर शहरी एवं देहाती क्षेत्रों के मध्य स्थित अन्तर का समर्थन किया जाता है। चौथे, स्थानीय सेवाओं का संगठन करते समय सदैव यह ध्यान रखना चाहिए कि बड़े शहरों के बाहर जो स्थानीय स्वशासन का यंत्र तैयार किया जाये। उसमें दोनों प्रकार की सेवाओं का समन्वय होना चाहिये, अर्थात् वे सेवायें जो कि बड़े क्षेत्र के लिए आवश्यक हैं तथा वे सेवायें जिनको छोटे क्षेत्र में रखा जाता है। क्षेत्र के आकार के आधार पर सेवाओं का यह बँटवारा उन पर किये जाने वाले नियंत्रण को सुविधाजनक बना देता है तथा साथ ही खर्च का प्रबन्ध करने में भी आसानी रहती है।



भारत में स्थानीय लोक प्रशासन

[Local Government In India]

३. भारत में स्थानीय सरकार पर ऐतिहासिक दृष्टि
४. स्थानीय सरकार का क्षेत्र
५. स्थानीय निकायों की बनावट
६. स्थानीय सत्ताओं के कार्य
७. स्थानीय सरकार के अधिकारी
८. स्थानीय सरकार के सेवा वर्ग का प्रबन्ध
९. स्थानीय सरकार पर पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण
१०. स्थानीय सरकार की वित्तीय व्यवस्था
११. स्थानीय एवं राज्य-स्तर पर समिति व्यवस्था
१२. स्थानीय सरकार की समस्याएँ एवं भविष्य

भारत में स्थानीय सरकार की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

[HISTORICAL BACKGROUND OF LOCAL GOVERNMENT IN INDIA]

मनुष्य स्वभाववश एक सामाजिक प्राणी है जो कि अकेले में रहना न पसन्द करता है और न ही ऐसा करना उसके लिए उपयोगी है। जब से व्यक्ति अपनी पाषाणिक आदतों को छोड़कर सम्यता की दिशा में अग्रसर हुआ तभी से उसने ग्रामीण जीवन की स्थापना कर ली। सामूहिक एवं एकत्रित रूप में रहने की प्रवृत्ति ने ही व्यक्ति को सामाजिक संगठन के विकसित रूपों की ओर अग्रसर किया। ऐतिहासिक ग्रन्थों का अध्ययन करके देखा जाये तो पता चलता है कि प्रारम्भिक भारतीय इतिहास एक क्रमबद्ध रूप में प्राप्त नहीं होता। प्राचीन भारत की सम्यता; रहन-सहन, साहित्य, विश्वास, रीति-रिवाज, धर्म आदि की जानकारी वेदों द्वारा होती है जिनके समय के सम्बन्ध में विचारक एकमत नहीं है। इन वेदों की ऐतिहासिक प्रामाणिकता एवं इनके कथनों की वैज्ञानिकता संदिग्ध है। इनमें कहीं गई बातों को ऐतिहासिक तथ्य समझने की अपेक्षा यदि काव्यात्मक कल्पनाओं का संग्रह माना जाये तो अधिक उपयुक्त रहेगा। वेदों के आधार पर यह स्पष्ट हो जाता है कि उस समय के लोग मूल रूप से कृषक एवं चरवाहे का जीवन व्यतीत करते थे। ये गाँवों में ही रहते थे तथा पुरों (नगरों) से ये परिचित नहीं थे। रामायण और महाभारत काल में अनेक सुन्दर नगर स्थापित हो चुके थे। रामायणकालीन अयोध्या बारह योजन लम्बी तथा तीन योजन चौड़ी थी। इसमें अनेक सड़कें, सड़कों के दोनों ओर पेड़, बाजार, दुकानों आदि की व्यवस्था थी।

प्राचीन काल में स्थानीय शासन

[Local Administration in Ancient Times]

प्राचीन ग्रन्थों का अध्ययन करने से ज्ञात होता है कि उस समय का भारत अपनी विभिन्न समस्याओं को सुलझाने के लिये सामूहिक दृष्टिकोण रखता था। लोगों में सामूहिक, सामान्य एवं राष्ट्रीय चेतना थी जो

नि प्रायः ममी बने के लोगों में फैली हुई थी। ऋग्वेद के दसवें मण्डल के पश्चिम मूला के सम्बन्ध में राधाकुन्द मुखर्जी ने लिखा है कि इस मूल में जिस धाराध्य की धाराधना की गई है उसे प्रजातंत्र कहा जा सकता है। 'हिन्दू राजनीति' के प्रसिद्ध लेखक डा० के० पी० जायसवाल के कथनानुसार प्रारम्भिक काल के जिस राष्ट्रीय जीवन एवं क्रियाओं का प्रतिबिम्ब मिलता है वे जब समाजों एवं संस्थाओं द्वारा सम्पन्न की जाती थी।¹ इन प्रकार की संस्थाओं में प्रदेह स्तर पर मौजूद थीं। उस समय की लोकप्रिय स्थानीय संस्थाओं को अनेक नामों से पुकारा जाता था उदाहरण के लिए—कुल, गण, जाति, पुण, वन, खेड़ी, सभ, समुदाय, समूह, परिषद, वरण आदि।

प्राचीन भारत के गावों का क्या रूप था तथा इनके अधिकारी कौन थे यह जानना अत्यन्त रुचिकर विषय है। वाल्मीकी रामायण में दो प्रकार के गावों का उल्लेख किया गया है—'घोष और ग्राम'। इनके अधिकारियों को क्रमशः घोष महत्तर एवं ग्राम महत्तर कहा जाता था। घोष का आकार अपेक्षाकृत छोटा होता था। रामायण में एक अन्य अधिकारी 'ग्रामणी' का भी उल्लेख आता है। महाभारत में भी घोष एवं ग्राम का वर्णन है। घोष प्रायः उन लोगों को कहते थे जो कि जंगलों के पास होते थे तथा वहाँ क लोग गोप अथवा गायों के रखवाने होते थे। मनु ने गावों की सीमाओं का वर्णन किया है। वे गाव के अधिकारी को ग्रामिक कहकर पुकारते हैं। उनके कथनानुसार यदि गांव में किसी प्रकार की गड़बड़ हो तो ग्रामिक को चाहिए कि वह अपने से उच्च अधिकारी को, जो कि इस गावों का अध्यक्ष होता है, इसकी रिपोर्ट दे। इन प्रकार मनु का ग्रामिक गाव के प्रशासन के लिए उत्तरदायी था तथा उसके महत्त्वपूर्ण अधिकारी के निवासियों से राजा के लिए कर का संग्रह करे। ग्रामिक के ऊपर आला अधिकारी इस गावों का अधिपति होने के कारण दर्शा कहलाता था। उसके ऊपर भीस गावों का अधिपति 'विशन्ति', ती गावों का अधिकारी 'शत ग्रामाधिपति' और हजार गावों का अधिपति, 'सहस्र ग्रामाधिपति' कहलाता था।

ये समस्त अधिकारी राज्य द्वारा नियुक्त किये जाते थे। राजा का यह कर्तव्य था कि गावों एवं उनके ग्रामिकों के साथ मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध रहे तथा उनके कार्यों पर देख-रेख करने के लिए एक कठिन परिश्रमी ममी हो। इन अधिकारियों का वेतन राज्य को होने वाली आय के अनुसार बदलता रहता था। वैदिक काल में ग्रामणी का अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान था। इस कथन की सत्यता इस बात से प्रमाणित हो जाती है कि

1. 'National life and activities in the earliest times on record were expressed through popular assemblies and institutions.'

—Dr. K. P. Jayaswal, Hindu Polity: A Constitutional History of India in Hindu Times, Bangalore City, 1943, P. 12

राज्याभिषेक समारोह के समय अन्य उच्च अधिकारियों के साथ ही उसकी उपस्थिति भी परम आवश्यक मानी जाती थी। यद्यपि ग्रामणी की नियुक्ति राजा द्वारा की जाती थी किन्तु इसका यह अर्थ कदापि नहीं था कि उसे गांव-वालों के ऊपर थोपा जाता था और वह जो जी में आये, कर सकता था। इसके विपरीत उसे गांव के बड़े-बूढ़ों की सलाह से कार्य करना होता था। डा० अल्टेकर के कथनानुसार मुखिया (ग्रामणी) कार्यपालिका सत्ता होता था किन्तु यदि वह कभी भी परम्परागत व्यवहारों के विपरीत कार्य करे तो उसे ग्राम विरवों द्वारा ठीक किया जा सकता था।¹ ये गांव के बूढ़ एवं बड़े लोग गांव पंचायत कार्यपालिका के सदस्य होते थे। डा० हेमचन्द्र जोशी का मत है कि ये लोग चुनाव द्वारा नियुक्त किये जाते थे। समा के सदस्यों को सभेया कहा जाता था। 'सम्यता' शब्द की व्युत्पत्ति इसी शब्द से मानी जाती है।

ग्राम्य स्तर पर समा, समिति एवं गण को भारी शक्ति अंग प्रभाव प्राप्त था। सतपथ ब्राह्मण के अनुसार ग्रामीण अन्य लोगों के साथ राजा-बनाने वाला था। राजाशाही का विकास ग्रामीणों की प्रेरणा से हुआ जैसा कि वैद, ब्राह्मणों के कई सूत्रों से स्पष्ट हो जाता है। 'राजा' राज्य की सर्वोच्च सत्ता होता था। प्रो० वी० पी० अप्टे (Prof. V. P. Apte) के कथनानुसार उसका पद वंश परम्परागत था किन्तु फिर भी प्रत्येक समय लोगों की इच्छा जानना जरूरी होता था। मीमंसा पितामह ने महाभारत में कहा है कि जो राजा प्रजा की रक्षा के लिये नियुक्त है और उसकी रक्षा नहीं करता है उसको उसी प्रकार निकाल देना चाहिए जैसे कि पागल कुत्ते को बाहर कर दिया जाता है। अप्टे लिखते हैं कि राजा के ऊपर-जन नियंत्रण रखने के साधन के रूप में राजा के चुनाव का हम कोई भी तरीका सोच सकते हैं किन्तु यह एक तथ्य है कि लोग राजनीति में महत्वपूर्ण योगदान करते थे।² चौधरी के मतानुसार जिम्मर ने यह स्वीकार किया है कि वैदिक राजनीति प्रत्येक स्थान पर जनता की इच्छा द्वारा सीमित थी।³

1. "The Mukhia was the executive authority, but if he ever acted against the customary practices, the Gram Virdhas used to correct him"

—Anant Sadashiv Altekar, Pracheen Bhartiya Shashen Padhatti, PP. 171-2

2. "Whatever we might think of the election of Kings as means of popular control over them, there is no doubt that the people continued to play an important part in politics"

—Prof. V. P. Apte; The Vedic Age op. cit., P. 428

3. "Zimmer admits that the Vedic Polity was limited everywhere by the will of the people. The basis of law was democratic."

—R.K. Chaudhri, Studies in Ancient Law and Justice, Patna, 1953; P. 4

कानून का आधार प्रजातन्त्रात्मक था। कोई भी ऐसा राजा अधिक दिन तक घाने पर नहीं रह सकता था जो कि प्रजा की इच्छाओं की अवहेलना करे। यदि एक देश की प्रजा प्रगल्भतापूर्ण रहती है तो वहाँ किसी प्रकार की शक्ति का झर नहीं रहेगा तथा प्रशासन व्यवस्था भी सुचारु रूप से चलती रहेगी। प्राचीन भारत के राज्यों तथा गांवों के बीच निकट का एवं घनिष्ठ पारस्परिक सम्बन्ध रहता था। राष्ट्राभ्युदय युद्धों के समयानुसार ये दोनों ही स्वतन्त्र भग्न थे। दोनों की बनावट एवं कार्य पूर्वक तथा सुपरिभाषित थे तथा उन्हीं उन्नति एवं विकास के नियम भी भिन्न-भिन्न ही थे।¹ राज्य गांव के जीवन में बहुत कम हस्तक्षेप करता था। राजनैतिक जीवन को सामाजिक जीवन पर हावी होने से बचाने के लिये प्रत्येक सम्भव उपाय लिया गया था। उस समय बहुलक्ष्य की नीति को अशुद्ध समझा गया और इसीलिए राज्य का कार्य केवल जीवन और सम्पत्ति की रक्षा करने तथा राजस्व एकत्रित करने तक ही रस दिया गया। उस समय सामाजिक एवं राजनैतिक संगठनों की सुविज्ञ सीमाएँ थीं। उनमें से दोनों ही सहयोगपूर्ण धनिकरण के रूप में सामान्य उद्देश्यों की प्राप्ति का प्रयास करते थे।² प्रोफेसर अल्तेकर का कहना है कि प्राचीन काल में ही भारतीय गांव प्रशासन की धुरी रहे हैं। उस समय कस्बे के जीवन की घोर लोच बहुत कम चार्कित थे। प्राचीन भारत के गांवों को जो यह महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त हुआ इसका कारण सम्भवतः उन संगठित एकता की भावना या मकसद है जो कि पंचायत व्यवस्थाओं के माध्यम से स्थापित की गई थीं। गांव के निवासी ग्वाय, ईमानदारी एवं कार्यकुशलता के साथ इन पंचायतों का संचालन करते थे और बदले में राज्य द्वारा ग्रामीण सत्ताओं को गांव से सम्बन्धित कार्यों पर पूरी शक्ति प्रदान की जाती थी।

प्राचीन काल की स्थानीय संस्थाओं में 'ग्रामणी' का मुख्य स्थान था। वह निर्वाचित होता था अथवा उसे नियुक्त किया जाता था इस सम्बन्ध में विचारक एकमत नहीं हैं। डा० अल्तेकर का विचार है कि यह पद वंशपरम्परागत होता था और इस पर प्रायः बड़ी व्यक्ति रहता था जो कि ब्राह्मण नहीं था। यदि वह परम्परागत आधार पर योग्य व्यक्ति न मिले तो उसी परिवार के किसी भी व्यक्ति को इस पद पर राज्य द्वारा नियुक्त किया जा सकता था। 'ग्रामणी' गांव की जनता का एक प्रकार से

1. "Both of them were independent organisms with distinct and well defined structures and functions of their own and laws of growth and evolution"

—Dr. Radha Kumud Mookerji, op. cit., P. 3.

2; "There was a well understood delimitation of the respective boundaries of the political and social organisations, both of which were co-operating agencies for the promotion of the common will."

—Ibid, P. 4

माँ-बाप माना जाता था। यद्यपि वह राज्य का आदमी होता था किन्तु फिर भी वह जनता का अपना था और उसके हितों की रक्षा के लिये सदैव तत्पर रहता था। ग्रामणी के कार्यों के सम्बन्ध में स्पष्ट रूप से कहीं कोई उल्लेख नहीं मिलता। कुछ तथ्यों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि ग्रामणी का प्रथम कार्य गांव की रक्षा करना था। वह इस उद्देश्य से संगठित स्वयंसेवकों एवं रक्षकों की अध्यक्षता करता था। इसका दूसरा कार्य था राज्य का कर इकट्ठा करना तथा उसका पूरा-पूरा अभिलेख रखना। इस दृष्टि से सभी महत्वपूर्ण कागजात उसी की संरक्षता में रहते थे। गांव के वृद्ध जनों का निकाय उसके कार्यों में सक्रिय सहयोग प्रदान करता था।

प्राचीन भारत के ग्रामीण समाज में राज्य के करों को एकत्रित करना सबसे महत्वपूर्ण कार्य माना जाता था। इस कार्य के लिये मुख्य उत्तरदायित्व यद्यपि ग्रामणी को सौंपा जाता था किन्तु इसे पूरा करने में सभी स्थानीय निवासी पूरा-पूरा सहयोग करते थे। ग्राम पंचायतों को न्याय के क्षेत्र में भी कुछ अधिकार एवं उत्तरदायित्व सौंपे गये थे।

गांवों का प्रशासन संचालित करने के लिये नारद, बृहस्पति, काव्यायन, याज्ञवल्क आदि स्मृतिकारों एवं विचारकों ने अनेक नियम बनाये और परम्पराओं के आधार पर इनको स्थापित किया गया। ये सभी महात्मा किस काल में रहे थे इसके सम्बन्ध में निश्चयपूर्वक कुछ भी नहीं कहा जा सकता किन्तु इतना तो सच है कि इनके नाम पर प्रचलित ये नियम बहुत काल तक गुरु-शिष्य की परम्परा में जीवित रहे।

मौर्य काल में स्थानीय शासन

[Local Administration in Moraya's Period]

कौटिल्य (चारणक्य) लिखित अर्थशास्त्र भारत में राजनीति शास्त्र का प्रथम प्रामाणिक ग्रन्थ कहा जाता है जिसके द्वारा हमें तत्कालीन शासन का निश्चित एवं पूरा ज्ञान हो पाता है। इससे पूर्व की प्रशासनिक व्यवस्था का हमारा अधिकांश ज्ञान जातकों एवं अन्य धार्मिक ग्रन्थों के आधार पर की गई कल्पना पर निर्भर था। कौटिल्य ने गांव के प्रशासन के सम्बन्ध में बहुत कुछ लिखा है। उनके मतानुसार सम्पूर्ण व्यवस्था कृषि की आवश्यकताओं से प्रभावित थी। गांवों का आकार एक सौ से लेकर पांच सौ घरों तक होता था। गांवों की सीमाओं के बारे में कौटिल्य द्वारा वर्णित विचार बहुत कुछ मनु से मिलते हैं। उनका कहना था कि गांवों की सीमा पहाड़ों, नदियों, घाटियों, तालाबों, पेड़ों आदि द्वारा निर्धारित की जानी चाहिए। गांवों को एक या दो कोस के फासले पर बसाना चाहिये। सौ गांवों के संघ को संग्रहण, दस सौ वाले को कर्बतिका, चार सौ वाले को द्रोणमुखा और आठ सौ वाले को महाग्राम कहा जाता था। प्रशासकीय दृष्टि से महाग्राम को स्थानुजा कहते थे। यह उस समय व्यापार एवं मेलों का केन्द्र था।

गांवों के प्रशासकीय स्टाफ में एक अध्यक्ष, एक संखायक, स्थानिका, जंघ करिका आदि होते थे। इनके अतिरिक्त एक ऐसा अधिकारी भी होता

था जो कि गावा की सफाई का ध्यान रख सके। एक ग्राम शिक्षक भी होता था। इनको कर-मुक्त भूमि दी जाती थी जिसका उपयोग करने का वे अधिकार रखते थे किन्तु उस वक नही सकते थे। सम्राट चन्द्रगुप्त की शासन व्यवस्था का पर्याप्त अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि स्थानीय शासन की धार उस समय पर्याप्त ध्यान दिया जाता था। डॉ० सत्यकेतु विद्यालकार ने लिखा है कि सम्राट चन्द्रगुप्त ने यद्यपि एक बहुत बड़ा साम्राज्य पाया तथा भारत में एक केन्द्रीय सरकार की स्थापना की किन्तु उसने भी ग्राम्य समाज के प्रति अहस्तक्षेप की नीति का पालन किया। उस समय का प्रत्येक गाव अपने विषयो में पूर्णतः स्वतन्त्र था तथा स्वायत्ततामाना था। प्रत्येक गाव में उसकी अपनी सभा होती थी जो कि गाव से सम्बन्धित सभी विषयो पर वादविवाद करती थी। समाज की मुख्यवस्था के लिये नियम बनाये गये और इनको तोड़ने वालों को दण्ड की व्यवस्था की गई। समा गाव के अनेक रूपी कार्यों का केन्द्र थी। यह सामाजिक एवं धार्मिक विषयो पर भी विचार करती थी। गाव के निवासियों के मनोरंजनार्थ इनके द्वारा अनेक आयोजन किये जाते थे। इस सभा की बैठकें किमी भी घने छायादार वृक्ष के नीचे बने चबूतरों पर हा जाया करती थी जहाँ कि गाव के बृद्ध लोग अनुमती एवं मुनी लोग तथा सामान्य जनता एकत्रित हो सक। देश का शासक चाहे कोई भी हो जाये, इनसे इन गावों के जनजीवन पर बहुत कम असर पड़ता था। क्योंकि उनका शासन उनके ही निवास सभा द्वारा किया जाता था। भारतीय जनता इन आत्म प्रशासित गणराज्यों में स्वतन्त्रापूर्वक रहती थी।

अब गाव में इन ग्राम्य समाजों के संगठन तथा कार्य का और भी अधिक विस्तार के साथ बखान दिया गया है। सारे गाव से सम्बन्धित किसी कार्य के लिए जब ग्रामिक बाहर जाता था तो किमी न किमी का अपने साथ रखता था। यदि कोई ग्रामीण ग्रामिक का साथ देने से मना कर दे तां उन पर जुर्माना किया जा सकता था। ग्रामिक को यह अधिकार था कि वह चार एवं भ्रष्ट लोग को गाव से बाहर करदे। यदि गाव द्वारा किमी अनजान और निरपराध व्यक्ति को बाहर किया जाये तो सारे गाव पर ही जुर्माना कर दिया जाता था। गाव के नाम का एक कोष होता था और वहाँ भी जुर्माना या कर आने पर वह इसी में जमा कर दिया जाता था। इस पूरे सठन में ग्रामिक का पर कन्द्रीय महत्व का था। यद्यपि वह राज्य कमचारी का था किन्तु उसकी नियुक्ति गाव की इच्छा पर आधारित थी। उसे यह शक्ति थी कि परम्परागत व्यवहार को ताशू करने के लिये गाव वालों को मजबूर कर सके किन्तु वह प्रायः उनकी इच्छा के अनुसार ही व्यवहार करता था। ग्रामीण निवास के नाम कुछ न्यायिक कार्य भी थे। सत्यकेतु विद्यालकार का कहना है कि स्वतन्त्र ग्राम्य संगठन को प्रशासन के साथ-साथ नियम बनाने की शक्ति भी प्रदान की गई, इसको न्यायिक कार्य भी दिये गये। ग्रामीण निवास द्वारा बनाये गये नियमों को उच्च स्थानीय न्यायालय द्वारा आदर की दृष्टि से देखा जाता था। स्वयं कौटिल्य का मत था कि इन मेषो-देश सभ, जानि सभ, कुन सभ-द्वारा बनाये गये

नियमों का प्रसार किया जाना चाहिये। राज्य इनको उचित मान्यता देता था।

उस समय की ग्राम्य व्यवस्था में ग्रामिक के अनिवार्य 'गोप' एक महत्वपूर्ण अधिकारी था। यह अधिकारी ग्रामीण नस्ल एवं राज्य के बीच एक प्रकार में कड़ी का कार्य करता था। महत्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न करते समय 'गोप' में यह आशा की जाती थी कि वह पान में लेकर दस गांवों तक पर निरीक्षण रहेगा। यदि गांवों का आकार छोटा है तो यह संख्या बीच तथा चारों ओर तक भी जा सकती थी। इनका मुख्य कार्य यह देखना था कि राजस्व नियमित रूप से एकत्रित किया जाता रहे। कोटिल्य द्वारा बताये गये गोप के पन्च कार्यों में निम्नलिखित मुख्य हैं—

- (१) गांवों के बीच स्थित नीमा-विचारां को सुनभाना।
- (२) गांव में प्रयुक्त की जा रही भूमि का अभिलेख रक्षना।
- (३) भूमि की विक्री एवं स्थानान्तरणों का अभिलेख रक्षना।
- (४) राजस्व-भुक्त गांवों एवं भूमि का अभिलेख रक्षना।
- (५) व्यक्तियों एवं मंत्र्याओं को राज्य द्वारा प्राप्त होने वाली सहायता का प्रकार एवं मात्रा का अभिलेख रक्षना।
- (६) प्रत्येक गांव को व्यवसाय के आधार पर जनगणना करना।
- (७) प्रत्येक गांव के मवेशियों की गणना रक्षना।
- (८) गोने तथा अन्य गनिज पदार्थों का अभिलेख रक्षना।
- (९) प्रत्येक गांव के कनाकारों, काश्तकारों तथा रिजियों की सूची रक्षना।
- (१०) प्रत्येक गांव के स्त्री-पुरुष, वृद्ध-वृद्धे प्रादि का व्यवसाय, आमदनी एवं उम्र के आधार पर अभिलेख रक्षना।

कोटिल्य के समय में स्थानीय समस्याएँ स्वास्थ्य एवं सफाई पर पर्याप्त ध्यान देती थीं। ग्रंथशास्त्र में इस बात का स्पष्ट उल्लेख है कि जो लोग स्वास्थ्य के नियमों का उल्लंघन करें उनको सजा दी जाये। गलियों में कूड़ा फेंकने वाले पर जुर्माना करने की प्रथा थी। कोई भी व्यक्ति रास्ते में पानी या कीचड़ नहीं डाल सकता था। तीर्थस्थानों, राज्यमार्गों, मन्दिरों, जल-भण्डारों, सरकारी कार्यालयों तथा ऐसे ही अन्य स्थानों पर गलत कार्य करने वाले लोगों पर भी जुर्माना कर दिया जाता था। इस समय के ग्राम्य-जीवन की एक अन्य विशेषता यह थी कि किसी भी सार्वजनिक एवं सार्वहित के कार्य के लिए गांव के निवासियों से श्रमदान लिया जा सकता था। इस प्रकार के प्रयास प्रायः सफल होते थे क्योंकि उनके सहारे ग्रामीण समाज का आर्थिक, नागरिक एवं सांस्कृतिक जीवन समुन्नत बनता था। ग्रामीण में एक व्यक्ति द्वारा दूसरे के शोषण की प्रथा का पूर्णतः अभाव था।

आधुनिक काल में स्थानीय शासन

[Local Administration in Modern Period]

आधुनिक भारत में स्थानीय शासन का युग उग समय से प्रारम्भ होता है जबकि मद्रास में सर्वप्रथम नगर परिषद की स्थापना की गई। यद्यपि वहा नगर परिषद का संगठन गिनम्बर, १६८८ में ही कर दिया गया था किन्तु नागरिक सेवा में सम्बन्धित विभिन्न उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने के लिए इसके यत्र को सन् १८४० में अधिक समय बनाया गया। इस समय अनप्यन्त सीमित रूप में चुनाव में सिद्धान्त का भी गणेश कर दिया गया। २८ गिनम्बर १६८७ को सचालकों ने जाउन की स्वीट्टि से मद्रास परिषद को एक पत्र लिखा कि मद्रास में एक नगर नियम की स्थापना की जाये। स्थापित होने के बाद इस नियम को घनेव सोर मेवाघो के लिए उत्तरदायी ठहराया गया। इगलिश बॉरोज की भांति नियम एक ग्यायिक निकाय थी। यह दीवानी एवं फौजदारी मामलों में घमिनेस का न्यायालय बनायी गई। नियम की स्थापना होने के बाद भी सचालकों की यह इच्छा पूरी न हो सकी कि इस प्रकार कर की मात्रा बढ़ जायेगी। निवासियों ने अधिक करों का विरोध किया और नगरपालिका सस्यायें बनप नहीं सकी। सन् १७२६ में एक अन्य नगरपालिका चार्टर प्रसारित किया गया जिसके अनुसार बम्बई तथा कलकत्ता में नगरपालिका निकायों की रचना की गई तथा मद्रास की नगर परिषद को पुनर्गठित किया गया। नये नियमों में से प्रत्येक ने एक मेयर तथा नौ कानून के जानकार रहे गय जिनमें से कम से कम सात का जन्म ग्रेट ब्रिटेन में हुआ होना जरूरी था। प्रतिबंध कानून के जानकार (Aldermen) लोग मेयर पद के लिए अपने में से दो का नाम परिषद सहित गवर्नर के पास भेजते थे जो कि अन्तिम निर्णय सेवा था। नवीन चार्टर ने मद्रास के मुक्त निगम को 'बन्द निगम' का रूप दे दिया। नवीन निकायों को बहुत कुछ ग्यायिक कार्य सौंपे गये। सन् १७६३ में जब चार्टर का पुनः संशोधन किया गया तो प्रेसीडेन्सी कस्बों को भी नगरपालिका निकाय प्रदान किये गये। बम्बई में वहा के योग्य निवासियों के कारण ये सस्यायें सफलता से कार्य करती रही किन्तु कलकत्ता में ये नागरिक दायित्वों का निर्वाह न कर पायी क्योंकि वहाँ के लोगों ने अधिक कर देने का विरोध किया। मद्रास में नगर परिषद अपने निवासियों की समस्यायें दूर करने में काफी सुस्त रही। प्रत्येक शहर में क्रमशः इतनी समस्यायें बढ़ती जा रही थी कि उनको सुलझाने में प्रशासन पूरी तरह में असमर्थ था। सीमित रूप में निर्वाचन सिद्धान्त का भी गणेश कर देने के बाद १८४५ में बम्बई की नगरपालिका सेवायें एक मण्डल को सौंप दी गई जिसमें सात सदस्य होते थे। यही व्यवस्था कलकत्ता में १८४७ में प्रारम्भ की गई। वहाँ मात आयुक्तों को नगर विकास के लिए कार्यपालिका शक्तिया सौंप दी गई। इनमें से चार का निर्वाचन एक निश्चित कर देने वालों द्वारा किया जाना था। इन सब बदलों को उठाने के बाद भी प्रबन्ध की व्यवस्था, मल की सफाई तथा बढ़ती मात्रादी की समस्याओं को सुलझाने में असमर्थ रही। १८५६ तथा १८५८ में किये गये व्यवस्थापन द्वारा तीनों ही नगरों में प्रायः

एक जैसी ही व्यवस्था की गई। नगरपालिका का प्रशासन तीन सवैतनिक आयुक्तों को सौंप दिया गया जो कि प्रेसीडेन्सी सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते थे। सार्वजनिक नियंत्रण का पूरी तरह से अभाव रखा गया। टिन्कर (Tinker) महाशय ने उन नगरपालिकाओं की सूची दी है जिनको प्रारम्भ में स्थापित किया गया।¹ उन्होंने बताया है कि बम्बई प्रेसीडेन्सी में करांची-१८४६, वेलगांव-१८५१, सूरत ब्रूच, पुनर्गठन-१८५२, सोलापुर, सतारा, अथनी-१८५३, अहमदनगर-१८५४, वालसर, कल्याण-१८५५, पूना जम्बूसर-१८५६, कैरा-१८५७, अहमदाबाद-१८५८, थाना-१८६२, नासिक-१८६४ आदि नगरपालिका संस्थाएँ संगठित की गईं। इन सबकी १८७० तक कुल संख्या दो सौ के लगभग थी। मद्रास में इनका विवरण इस प्रकार है-विजिगापट्टम-१८५८, विजियानाग्राम, भिमलीपाटम-१८६१, त्रिचना-पल्ली आदि-१८६६, आदि। यहाँ १८७० तक कुल नगरपालिकाओं की संख्या ४४ थी। बंगाल का विवरण इस प्रकार है-नसीराबाद (पूर्वी बंगाल) १८५६, शेरपुर (पूर्वी बंगाल)-१८६१, हावड़ा-१८६२, ढाका, चित्तागोम, पटना, कोमिलाह-१८६४, वर्देवान, गया, सीरामपुर, आराह, मिदनापुर, हुगली-१८६५, ब्राह्मण वारिया-१८६८ आदि। यहाँ कुल संख्या ६५ थी। उत्तर पश्चिमी प्रान्त का विवरण यह है-नैनीताल-१८४५, देहरादून-१८५७, वरेली-१८५८, कानपुर-१८६१, लखनऊ, मुदावन, विशालपुर-१८६२, आगरा, इलाहाबाद, मुरादाबाद, चंदोसी-१८६३, मेरठ, अलमोड़ा, इटावा-१८६४, सहारनपुर-१८६७, बनारस-१८६८, आदि। कुल संख्या ६७ रही।

पंजाब का विवरण इस प्रकार था-शिमला-१८५१, जालन्धर-१८५२, अम्बाला-१८६२, देहली-१८६३, लाहौर, रावलपिन्डी, फीरोजपुर-१८६७, अमृतसर-१८६८, आदि। यहाँ १८७० तक कुल संख्या १२७ रही। केन्द्रीय प्रान्तों में इनका विवरण इस प्रकार है-जवलपुर-१८६४ आदि। यहाँ कुल संख्या लगभग ४० थी।

यातायात के साधनों में क्रान्तिकारी विकासों के परिणामस्वरूप नये प्रकार के शहरी समाजों का जन्म होने लगा। भारत में बड़े स्तर के उद्योग खुलने से तथा उसके विश्व बाजार में प्रवेश पाने से भी इस क्षेत्र में काफी प्रभाव पड़ा। रेलवे के कारण अनेक शान्त कस्बों का जीवन कोलाहल-पूर्ण हो गया। सन् १७७५ में कानपुर एक अज्ञात गांव था। एक सीमावर्ती प्रदेश के रूप में इसका महत्व था। बाद में १८६३ में यहाँ रेलवे लाइन आ गई और यह पांच मुख्य लाइनों का जंक्शन बन गया। धीरे-धीरे सरकारी फैक्टरियां एवं रूई की मिलें खुलने लगीं। आज यह भारत का एक प्रमुख औद्योगिक नगर बन चुका है। इसके बढ़ते हुए कारखाने तथा गन्दी वस्तियां इस बात के प्रमाण हैं कि यहाँ औद्योगिक विस्तार कितनी शीघ्रता के साथ हो रहा है।

स्थानीय सरकार की संस्थाओं का विकास करने के एक तात्कालिक कारण यह माना जा सकता है कि प्रथम स्वतन्त्रता संग्राम के बाद की विगड़ी हुई अर्थव्यवस्था के कारण १८६० में यह सोचा जाने लगा कि इन संस्थाओं

में विकास किया जाये। पूरी एक शताब्दी तक भारतीय अर्थव्यवस्था बड़ी सफटपूर्ण स्थिति में रही। आय का स्रोत मुख्य रूप से भूमि-कर या जो कि एक प्रकार से स्थिर था। एक के बाद एक युद्ध होने के कारण घाटे की अर्थव्यवस्था का जन्म हुआ जिसे कि कर्जे द्वारा सम्भाला गया। १८५८ में भारत के ऊपर ६८ मिलियन पाउंड का कर्जा था। जेम्स विल्सन को वित्तमंत्री बनाकर भारत भेजा गया ताकि अर्थव्यवस्था को सुधारने का कार्य कर सके। उसने आते ही एक महत्वपूर्ण कदम यह उठाया कि वित्तीय विकेंद्रीकरण कर दिया। उसने सड़कों एवं अन्य सार्वजनिक कार्यों का उत्तरदायित्व स्थानीय निकायों को स्थानान्तरित करने की बात कही। १८६१ में बजट भाषण देते हुए उन्होंने कहा—प्रथम महत्व की बात लोगों की इस आवस्यता को तोड़ना है कि प्रत्येक बाल के लिए कसकसा पर ही निर्भर रहा जाये। माथ ही यह सिखाना है कि वे उन कार्यों के लिए सरकार की ओर न लाकें जिनको कि वे स्वयं ही कर सकते हैं।¹ भारत सरकार ने यह निर्णय लिया कि प्रस्तावित प्रारूप को नवनिर्मित प्रान्तीय अर्थव्यवस्थापिकाओं द्वारा संचालित कराया जाये।

इन प्रस्तावों के लिए प्रथम प्रतिक्रिया पत्राव द्वारा की गई। वहाँ बिना कानूनी कार्यवाही के ही उपराज्यपाल सर राबर्ट मोंटगोमरी (Sir Robert Montgomery) द्वारा १८६२ में प्रसारित एक उपबन्ध के आधार पर ही वहाँ नगरपालिकाएँ प्रारम्भ कर दी गईं। नगरपालिका समितियों में व्यापारिक पंचायती द्वारा चुने गये लोग रहते थे। जिले के अधिकारियों को पुष्टभूमि में ही रखा गया। १८६२ से १८६४ तक इस प्रकार की ४६ समितियाँ बनायी गईं।

कई कारणों से प्रभावित होकर लार्ड लारेन्स (Lord Lawrence) ने स्थानीय सरकार के विकास का पुनः आह्वान किया। वह पत्राव से प्राप्त सतोपजनक प्रतिवेदन से प्रभावित हुआ। भारत मन्त्रि ने भी उसको लिख कर भेजा कि वह शिक्षा एवं नगरपालिका संस्थाओं के विकास का पर्याप्त ध्यान रमे। अगस्त, १८६४ के सरिन्स के प्रावधान का मूल लक्ष्य भी वित्त ही था। १८६५ में अस्थायी आयकर को हटाना या तथा शीघ्र ही भाषाग्यवादी खजाने को राहत की जरूरत थी। इस प्रस्ताव के अन्त में कहा गया था कि इस देश के लोग अपने स्थानीय मामलों का प्रशासन करने में पूर्ण समर्थ हैं। नगरपालिका की भावनाएँ उनमें गहरी जमी हैं। वहाँ हमारी जो स्थिति है उससे अनुसार हमें इस देश का अधिकांश व्यापार यहाँ के लोगों पर ही छोड़ देना चाहिये तथा हमको सामाजिक यन्त्र के सभी आन्दोलनों को सामान्य रूप में प्रभावित तथा निर्देशित करना चाहिये। इस प्रस्ताव का प्रभाव

1, "The... through the habit of
... ita and to teach
... which they can

—James Wilson, Finance Member.

अत्यन्त व्यापक रहा तथा प्रायः प्रत्येक मुख्य प्रान्त में इसके निये व्यवस्थापन किया गया। १८६० के अन्तिम दिनों तक भारत का प्रायः प्रत्येक मुख्य कस्बा एक नगरपालिका से युक्त हो गया।

इस क्षेत्र में कुछ सुधार उदारवादी वायसराय लार्ड मिन्टो द्वारा किये गये। इसका मुख्य लक्ष्य भी पूर्ववर्ती प्रयासों की भांति साम्राज्यवादी वित्त को बढ़ाना था। सार्वजनिक कार्यों एवं सामाजिक सेवाओं का विकास करने के लिये धन की आवश्यकता थी। साथ ही तत्कालीन दुग्ध के अतिरिक्त व्यय का भार उठाने के लिये भी इसकी आवश्यकता थी। प्रस्तावित इलाज यह था कि प्रान्तों को राजस्व का कुछ भाग दिया जाये तथा उनको शिक्षा, सड़कों एवं मैडीकल सेवाओं के लिये उत्तरदायी ठहराया जाये। बढ़ते में स्थानीय सत्ताओं को भी अधिक शक्तियाँ एवं बड़े हुये उत्तरदायित्व मँगाना जरूरी था।

केवल उत्तर-पश्चिमी प्रान्तों एवं केन्द्रीय प्रान्तों में ही स्वतन्त्रतापूर्वक चुनाव का अधिकार दिया गया। केन्द्रीय प्रान्तों में नगरपालिका के ६२६ सदस्यों में से ३६० निर्वाचित थे तथा उत्तर-पश्चिमी प्रान्तों के १३५४ सदस्यों में से ६६१ निर्वाचित थे। बाकी के प्रान्तों में अधिक से अधिक आधे सदस्यों को निर्वाचित रखने का ही प्रावधान था।

नवनिर्मित नगरपालिका समितियों ने ग्राम्य जीवन को बहुत कम छुआ। केवल बंगाल तथा मद्रास में ही एक छोटे स्तर पर इसके लिये कुछ प्रयास किया गया था। १८७० के बंगाली गांव चौक्रीदारी अधिनियम ने देश को दस या बारह वर्गमील के क्षेत्र में बांट दिया। ये क्षेत्र पंचायतों के अधीन रखे गये। पंचायतें गांव की पुलिस को चुनने के लिये कर एकत्रित करती थी। ये तथाकथित पंचायतें केवल औपचारिक अस्तित्व ही बनाये रख सकीं। इनकी गांव के लोगों की लोकप्रिय संस्था मानने की अपेक्षा सरकार का ही सेवक समझा गया। सरकार के अनेक प्रयासों के परिणाम-स्वरूप कुल मिलाकर १८८० तक स्थानीय सरकार का सिद्धांत केवल कलकत्ता व बम्बई नगरों में तथा केन्द्रीय प्रान्तों एवं उत्तरी-पश्चिमी प्रान्तों के ही कुछ कस्बों में रखा जा सका। कहीं-कहीं यद्यपि स्थानीय प्रशासन का प्रारूप एवं स्थानीय कर आदि थे किन्तु फिर भी नियंत्रण पूरी तरह से सरकार के सेवकों के हाथों में था। आधुनिक भारत में स्थानीय सरकार के इतिहास का यह प्रथम युग कई विशेषताओं से पूर्ण है। लोग स्थानीय संस्थाओं के संचालनार्थ कर प्रदान करने में रुचि नहीं लेते थे वरन् वे इसका विरोध करते थे। सम्भवतः इसका कारण यह था कि वे उद्देश्य को नहीं समझ पाये थे। बाद में ज्यों-ज्यों जनता शिक्षित होती चली गई त्यों-त्यों यह कार्य भी सरल होता गया। जनता इन संस्थाओं के कार्यों में कमशः भाग लेने लगी। सामान्य जनता केवल उसी काम के लिये कर देना पसन्द करती है जो कि ऐसे कार्यों में लगाया जाये जिसका उन्हें प्रत्यक्ष लाभ मिल सके। बरेली की जनता तो करों के विरुद्ध इतनी अधिक क्रान्तिकारी हो गई थी कि वहाँ शान्तिव्यवस्था स्थापित करने के लिये सेना को आना पड़ा था।

आधुनिक भारत में स्थानीय शासन के इतिहास का दूसरा चरण १८८२ के स्थानीय स्वायत्त सरकार पर भारत सरकार के प्रस्ताव से प्रारम्भ हुआ माना जा सकता है। इस सम्बन्ध में लार्ड रिपन (Lord Ripon) का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है जिसने हिंदी राष्ट्र की विचारधारा से प्रभावित होकर कार्य नहीं किया। लार्ड रिपन ने स्थानीय सरकार के क्षेत्र में किए गये सुधारों को अपने ज्ञान का एक बहुत बड़ी प्राप्ति माना था किन्तु घमेल। उन्होंने जो भी सुधार किये थे उनका अधिकांश नाम प्राप्त नहीं हो सका। उसने प्रयासों की असफलता बहुत कुछ इस तथ्य से पैदा हुई थी कि यदि स्थानीय सरकार को कुछ अधिकपूर्ण बनना है तो उसे स्थानीय परिस्थितियों के अनुकूल होना चाहिए। यदि उस इष्टिम रूप में भी स्थिति करना पड़े तो कम से कम वह स्थानीय प्रशासकों द्वारा विस्तृत रूप में निर्धारित होनी चाहिए तथा उसे केन्द्रीय सरकार द्वारा संपादित रूप में लाया नहीं जाना चाहिए। किन्तु १८८२ के भारत में वायसराय ही एक मात्र ऐसा व्यक्ति था जिसका विचार उदारवादी थे। वैसे स्थानीय अधिकारियों का बहुमत उन्निवासी या और वैदेशी प्रशासन का समर्थन करता था ताकि रिपन द्वारा प्रस्तावित सुधार महसूस नहीं बन जायें तथा यहाँ तक कि उनकी स्थानीय सरकारों एक जिन्ना अधिकारियों द्वारा प्रवर्द्धन का पात्र बनाया जाय जो कि उनकी व्यवहार करने के लिये उत्तरदायी थे।

स्थानीय प्रतिनिधि संस्थाओं के भावी विराम को प्रस्तावित करने वाले सामान्य विद्वान्त १८ मई, १८८२ के स्थानीय स्वायत्त सरकार के प्रतिष्ठित प्रस्ताव द्वारा निर्धारित किये गए। इसमें पाचवें पैरा में कहा गया था कि यह प्रस्ताव प्रशासन में सुधार लाने के लिये नहीं किया गया था कि यह प्रस्ताव प्रशासन में सुधार लाने के लिये नहीं किया गया है। यह तो सामान्य राजनैतिक एक जनशिक्षा के सधन के रूप में रखा गया है। इसके छठे पैरा में कहा गया—ज्यों-ज्यों यह शिक्षा बढ़ती जायेगी त्यों-त्यों जनप्रेरणों में पूर्ण एक बौद्धिक वर्ग सारे देश में तेजी के साथ पनपना चला जायेगा। इनका प्रशासन में प्रयोग न करना न केवल एक गलत नीति है बल्कि यह शक्ति का अपव्यय भी है। अंग्रेजों ने भारत में जिस शिक्षा, सम्पत्ता एवं भौतिक प्रगति का अधिप्रेषण किया था उसके परिणाम-स्वरूप भारतीयों की इच्छाएँ, आकांक्षाएँ बढ़ी, एक नया मध्यम वर्ग पनपने लगा। यह वर्ग राजनैतिक कार्यों की ओर से आस भिचकर अपने आपको असम्बद्ध भी बना सकता था और अधिक दबने पर गम्भीर राजनैतिक सतरे का कारण भी बन सकता था। इन दोनों ही रास्तों पर जाने से बचाने के लिये यह जरूरी था कि उसे प्रतिनिधि संस्थाओं के कार्यों में प्रशिक्षित किया जाय। रिपन का यह निश्चय था कि नवीन स्थानीय सरकार का ध्येय न केवल प्रशासकीय आवश्यकताओं की ही पूर्ति करे किन्तु इससे राजनैतिक शिक्षा एवं प्रशासनिक कार्यकुशलता भी प्राप्त करनी चाहिए।

इस प्रस्ताव में कुछ ऐसे सिद्धान्तों का बल्लन था जिनको कि आगामी तीन वर्षों तक किसी न किसी रूप में अधिकारियों के कथनों की भाषा बनाया गया तथा बहुत समय तक वे भारतीय महत्वाकांक्षा के प्रतीक बने रहे। ये थे—राजनैतिक प्रशिक्षण स्थानीय सरकार का मुख्य कार्य है। इसका

महत्व प्रशासकीय कार्यकुशलता में भी अधिक है। दूसरे, नगरपालिकाओं की तरह से ही देहाती मण्डल (Rural Boards) भी चनाये जाने चाहिये। तीसरे, प्रशासन की इकाइयां छोटी होनी चाहियें जैसे उप-नंभाग, तहसील या तालुका। चौथे, सभी बोर्डों में गैर-अधिकारियों का दो तिहाई बहुमत होना चाहिये। जहां भी हो सके, ये निर्वाचित होने चाहिये। पांचवे, बड़े तथा प्रगतिशील कस्बों में शीघ्र ही चुनाव प्रारम्भ कर दिये जायें। छोटे कस्बों में इनकी अनौपचारिक प्रयोगात्मक विधि द्वारा प्रारम्भ किया जाये। छठे, नियंत्रण आन्तरिक होने की अपेक्षा ऊपर का रस्ता जाये। सातवें, सभी स्थानीय बोर्डों का समापति जहां तक सम्भव हो सके गैर-अधिकारी ही होना चाहिये। आठवें, प्रत्येक प्रान्त को चाहिये कि वह प्रस्ताव के सामान्य निर्देशों की व्याख्या स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार ही करे।

इस प्रस्ताव की वास्तविकताओं के प्रकाश में व्याख्या की गई। वायसराय ने यह माना कि नवीन स्वतन्त्रता का अर्थ होगा कार्यकुशलता का वलिदान। किन्तु यह स्थायी नहीं रहेगा। उसका विश्वास था कि अधिकारियों का सक्रिय सहयोग स्थानीय बोर्डों में उत्तरदायी भावना का विकास करने के लिये जरूरी था। रिपन चुनाव सिद्धांत का पक्का समर्थक हो ऐसी बात नहीं थी। वह तो भारतीय ग्राम्य-व्यवस्था का पूरा-पूरा लाम उठाना चाहता था। सर चार्ल्स वर्नाडो का भी यही मत था कि देहाती समाज में जो अनेकीकरण बढ़ता जा रहा था उसे रोकने के लिये यह जरूरी है कि प्रशासन एवं गांवों के बीच पुनः सम्बन्ध स्थापित किया जाये। लार्ड रिपन ने समापति के पद पर भारी जोर दिया। अपने एक मित्र को लिखते हुये उसने घोषणा की कि प्रस्ताव की एक बात, जिसे मैं सबसे अधिक महत्व प्रदान करता हूं, का सम्बन्ध जिला अधिकारी और अध्यक्ष पद से है। यदि इन बोर्डों को यहां के निवासियों को उनके कार्यों का स्वयं प्रबन्ध करने की दृष्टि से उपयोगी बनाना चाहते हैं तो उन पर बड़े साहव की उपस्थिति की छाया नहीं होनी चाहिये।¹

देहाती बोर्डों की अपेक्षा कस्बे कुछ आगे थे। केन्द्रीय प्रान्त की अधिकांश नगरपालिकाओं में समापति के पद पर गैर-अधिकारी होते थे। कुछ अन्य प्रान्तों में (जैसे कि पंजाब और उत्तर-पश्चिमी प्रान्तों में) नगरपालिकायें स्वयं ही अपना समापति चुन सकती थीं। देहाती निकायों के प्रायः सभी समापति अधिकारी होते थे। बिहार को छोड़कर केवल मध्य प्रदेश में ही जिला परिषदों के समापति गैर-अधिकारी होते थे। मियानकोट तथा श्रमृतसर जिला बोर्डों के समापति भी कुछ दिन तक गैर-अधिकारी ही रहे। जिन

1. "The point, of the resolution to which I attach more importance, is that which relates to [the Distt Officer and the Chair]... If the boards are to be of any use for the purpose of training the natives to manage their own affairs they must not be overshadowed by the presence of the Burra Sahib."

प्रान्तों के शहरी एवं देहानी बोर्डों में गैर अधिकारी सदस्यों का दावा मिहार्ड बहुमत जरूरी था वहां भी वे सदस्य जिला न्यायाधीश द्वारा नियुक्त होने का प्रतीक्षा किया करते थे। यह परिवर्तन भी वास्तविक होने की अपेक्षा औपचारिक अधिक था। चुनाव मिहार्ड की किस सीमा तक लागू किया जाय यह खान जन्ना के दृष्टिकोण की अपेक्षा उन प्रान्तों के अध्यक्षों के दृष्टिकोण पर निर्भर करती थी। सन् १८८५ में नगरपालिका बोर्डों का घनाबट निम्न प्रकार था।¹

	Total No of Municipalities	Percentage of elected Members	Boards wholly or partly elected	Wholly nominated boards	Chairmen Official	Non official
Bengal	147	50.4%	118	29	130(?)	17(?)
Bombay	162	10.8%	40	122	152	10
Madras	54	24.6%	33	11	29	28
N.W.P.	109	79.8%	101	8	103	6
Punjab	197	42.6%	122	75	120(?)	77(?)
C.P.	58	60.2%	58	—	18(?)	40(?)

आधुनिक काल के प्रथम चरण में स्थानीय स्वशासन का नाम केवल श्रमाव ही पाया जाता है नरन इस काल में लोगों के दृष्टिकोण का भी घना लग जाता है जो कि स्थानीय सरकार के बारे में घना हुआ था। सन् १८४२ में यह दृष्टिकोण अधिक स्पष्ट रूप में विरोधात्मक था। ज्यादा ज्यों समय गुजरता गया त्यों-त्यों इसमें वृद्धि होती जाती गयी। लोग प्रत्यक्ष कर देने के लिए तैयार नहीं थे इसलिए अप्रयत्न कर लगान पड़े। सामान्य जनता नागरिक महत्व के कार्यों में कोई रुचि नहीं लेती थी तथा स्थानीय निकायों के संचालनार्थ किसी प्रकार का कर देने में उत्साह नहीं दिखाती थी इसलिए ये सफलता से बहुत पीछे रहें।

सन् १८८२ के उपबन्ध (Resolution) के पैरा १४ तथा १५ के अनुसार यह कहा गया कि चुनाव की यह व्यवस्था अपनायी जानी चाहिए जो जनता की भावनाओं के अनुकूल हो। अपने एक अन्य व्यक्तिगत पत्र में लार्ड रिपन ने लिखा था कि जाति या व्यवसाय के आधार पर किया गया चुनाव जनता की भावनाओं के साथ मेल खायेगा अथवा नहीं। इसी काल में सर सैम्युअल ग्रहमस ने रिपन के प्रस्तावों पर व्यवस्थापिका परिषद में बहुत से दौरान मुनिसिपल बोर्डों के लिए पृथक् प्रतिनिधित्व की मांग की थी।

इस काल में नगरपालिकाओं के प्रति लोगों के दिलों में क्या भावनाएँ थी यह विषय अलग अलग प्रान्तों में भिन्न रूप में था। उत्तर-पश्चिमी

सीमा प्रान्त में जहां कि पश्चिमी विचार अज्ञात ही थे, नगरपालिका की मावना का भी अस्तित्व नहीं था। १८८६ में डेरा स्माईल खान की किमी भी नगरपालिका ने कोई बैठक नहीं की क्योंकि उपायुक्त आदिवासियों के मामलों में बहुत अधिक व्यस्त था।

सन् १८८२ से १९०८ के बीच नगरपालिकाओं की आय दुगुनी हो गई किन्तु इस वृद्धि के परिणामस्वरूप भी लोक सेवाओं के क्षेत्र में कोई अधिक विस्तार नहीं हुआ। वे अब भी केवल मौलिक आवश्यकताओं से ही सम्बन्धित बनी रहीं। लार्ड रिपन के क्रान्तिकारी सुधारों के परिणामस्वरूप भी प्रेसीडेन्सी के कस्बों में अधिक अन्तर नहीं आया किन्तु इसके परिणाम-स्वरूप कुछ व्यवस्थापन अवश्य किया गया। १८८४ में मद्रास के लिए तथा १८८८ में कलकत्ता और बम्बई के लिए अधिनियम बनाये गये। इन सबमें सर्वाधिक प्रभावशील बम्बई का अधिनियम था जो कि भारी विचार-विमर्श एवं वादविवाद के परिणामस्वरूप सामने आया। यह एक एकीकृत नगरपालिका का ढांचा था जो कि सामान्य समझौते के आधार पर पूर्व में सर्वाधिक सफल माना गया तथा अन्य बड़े नगरों द्वारा भी इसकी नकल की गई। इस व्यवस्था की मूल बात यह थी कि इसने निगम को नगर के प्रशासन का सर्वोच्च निकाय माना तथा साथ ही आयुक्त को निगम की इच्छा अभिव्यक्त करने के लिए उत्तरदायी ठहराया। आयुक्त को स्टाफ, तथा नगरपालिका के अन्य सामान्य कार्यों पर पूरा-पूरा अधिकार प्राप्त था। स्थायी समिति का कार्य क्षेत्र भी मंजूर प्रकार से परिभाषित कर दिया गया। सरकारी नियंत्रण को बहुत कुछ हटा दिया गया। यद्यपि आयुक्त की नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती थी किन्तु उसे निगम द्वारा कभी भी हटाया जा सकता था। उसे आर्थिक दृष्टि से पूरी स्वायत्तता प्राप्त थी, यद्यपि सरकार की स्वीकृति के बिना वह किसी प्रकार का कर्जा नहीं ले सकता था। इस व्यवस्था से फीरोजशाह मेहता एवं बम्बई के दूसरे जन-नेता संतुष्ट हो गये तथा मताधिकार के विस्तार एवं कुछ थोड़े बहुत परिवर्तनों के अतिरिक्त यह बहुत दिनों तक क्रियान्वित की गई।

१८८२ में लार्ड रिपन द्वारा जो सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य किया गया वह देहाती स्थानीय निकायों की स्थापना का था। इंग्लैण्ड में भी देहाती परिषदें इसके पूरे छः साल बाद आई हैं। १८८३ एवं १८८५ के प्रान्तीय व्यवस्थापन की एक सामान्य विशेषता यह थी कि इसके कारण द्विभुजाकार व्यवस्था (Two Tier System) की स्थापना की गई। 'जिला बोर्ड' और 'उप-जिला बोर्ड', उप-संभाग अथवा तहसील पर आधारित थे। रिपन के उपबन्ध के अनुसार उप-संभाग, तालुका या तहसील वह बड़ा से बड़ा क्षेत्र होगा जिसे कि स्थानीय बोर्ड के आधीन रखा जा सके। जिला बोर्ड को केवल एक पर्यवेक्षणकर्ता या समन्वयकर्ता सत्ता ही माना गया। आसाम, मध्य प्रदेश, मद्रास आदि को छोड़कर सभी प्रान्तों की जिला बोर्डों को सभी फंड तथा स्थानीय सरकार के सभी

उनकी कार्य करने की शक्ति भी सीमित प्राप्त थी अतः उप-जिला बोर्ड तो इन कानूनों को कभी फनदायक ही नहीं बना पाये। बंगाल तथा पंजाब में उप-जिला बोर्डों की स्थापना केवल उन्नत जिलों में ही की। बम्बई तथा उत्तर-पश्चिमी प्रान्तों में तालुका या तहसील बोर्ड प्रत्येक जिले में स्थापित कर दिए गये। इन चारों ही प्रान्तों में ये निकाय केवल छाया मात्र थे। इनका केवल अस्तित्व या उपयोगिता अथवा शक्ति नहीं। मामला में पहाड़ों तथा सिन्ध २ घाटियों के कारण कभी भी जिना बोर्ड स्थापित नहीं किये गये। वहाँ देहाती प्रशासन की इकाइयों के रूप में उप-महाग बोर्डों की स्थापना की गई। मध्य प्रदेश में रिपन के निर्देशों को पूरी तरह अपनाया गया वहाँ स्थानीय सरकार के सम्पूर्ण क्षेत्र को इससे प्रभावित किया गया। तहसील बोर्डों को कार्यपालिका सत्ता के रूप में तथा जिला परिषदों को पर्यवेक्षणकर्ता निकाय के रूप में स्थापित किया गया। कुछ जिला परिषदों ने अवश्य ही कानून के मूल तत्वों को प्रभावित किया जब उन्होंने छोटे निकायों के कार्यों को अपने हाथ में रख लिया। केवल मद्रास के अधिनियम में ही जिला बोर्डों एवं तालुका बोर्डों की शक्तियों एवं स्वरूप का स्पष्ट विभाजन किया।

जिला बोर्ड एवं प्रकार से जिला प्रशासन के विभागों की भांति थे। यह कभी कभी मिलते थे। कभी तो बारह माह में एक बार भी इनकी बैठक नहीं हो पाती थी। इनके जमींदार सदस्य तो बड़ी मुश्किल से ही इनकी कार्यवाही में भाग लेते थे क्योंकि यह सब कुछ उनकी समझ के बाहर की चीज थी। जिले के बकील-सदस्य ही इन सस्थाओं को कुछ भावाज दे पाते थे किन्तु अनेक जिला अधिकारी उनके मुकाबले पर मुश्किल से ही ध्यान दे पाते थे। देहाती बाई अनेक प्रकार की लोक सवाधों के लिए उत्तरदायी थे, जैसे- शिक्षा, जनकार्य, मैडीकल सेवाएँ, जन स्वास्थ्य, और कभी-कभी सफाई सेवाएँ। किन्तु इन बोर्डों को केवल यही करना होता था कि जिले का भुगतान कर दें तथा यह भी न पुछें कि ये जिले किस प्रकार और क्यों खर्च किये गये। जिला बोर्डों को भी अपने कर्तव्य बढ़ाने का कोई अधिकार नहीं था।

राजनीति में सक्रिय भारतीय समाज ने लार्ड रिपन द्वारा किये गये सुधारों का दिल से स्वागत किया। एस० एन० बनर्जी, जी० के० गोखले, फीरोजशाह मेहता राजा प्यारीमोहन मुखर्जी आदि उच्च कोटि के नेता इस बात से सहमत थे कि भारतीय निर्वाचक को प्रशिक्षित करते हुए तथा उनके प्रतिनिधियों को स्थानीय राजनीति एवं प्रशासन की शिक्षा देते हुए राष्ट्रीय स्वशासन की ओर ले जाया जाये। सन् १८९२ के भारत परिषद अधिनियम ने भावी विकास की पवित्र को और भी स्पष्ट किया। इस प्रश्न पर कामन्स सभा में बहस के दौरान मि० ग्लेडस्टन ने भाषा प्रकट की थी कि स्थानीय सरकार की प्रतिश्रुति शाला द्वारा ही भारत के भावी नेता उत्पन्न हो सकते हैं। नवीन प्रान्तीय व्यवस्थापिकाओं के सदस्य मुख्यतः स्थानीय सरकार से ही लिये गये थे। स्थानीय सत्ता के प्रतिनिधि निर्वाचक-मण्डल के रूप में मिले और उन्होंने अपना प्रतिनिधि चुन दिया। स्थानीय सरकार में पश्चिमी शिक्षा प्राप्त वर्ग द्वारा जो योगदान किया जाता था उसमें यह समुष्ट नहीं था। १८९० में जब बंगाल में नगरपालिका शक्तियों

को कम करने की बात कही गई तो इसका खुलकर विरोध किया गया। ब्रिटिश स्थानीय सरकार के विकासों ने भी यहां की गतिविधियों को प्रभावित किया। यद्यपि लार्ड रिपन ने नवीन पश्चिमी शिक्षा प्राप्त मध्यम वर्ग के लिये एक विशेष रूप से नियोजित मार्ग तैयार किया था किन्तु फिर भी स्थानीय निकायों में गैर अधिकारियों के प्रभाव को लगातार अधिकारियों के विरोध एवं अविश्वास का सामना करना पड़ा। अधिकारी वर्ग चाहता था कि स्थानीय मामलों का नेतृत्व ऐसे लोगों के हाथों में हो जो कि समाज के स्वाभाविक नेता हैं, अच्छे परिवार के हैं तथा भूमियुक्त हैं। १८६२ में बंगाल सरकार ने नगरपालिकाओं की शक्तियों को सीमित कर दिया ताकि सरकारी नियन्त्रण बढ़ाया जा सके और मताधिकार की योग्यताओं को भी बढ़ाया जा सके। एस० एन० बनर्जी के नेतृत्व में एक आन्दोलन इसके विरुद्ध छेड़ा गया। प्रान्त के अखबारों एवं राजनैतिक संस्थाओं ने इसका साथ दिया। यह कहा जाता है कि नये प्रस्तावों के अनुसार मतादाताओं को ०.३ परसेन्ट घटा दिया गया तथा मुसलमानों के एक बड़े बहुमत को मताधिकार से अलग कर दिया गया। विरोध के परिणामस्वरूप इन प्रस्तावों को पूर्णतः दुबारा से तैयार करना पड़ा। सन् १८६० के अन्तिम दिनों में कलकत्ता निगम का कार्य भी भारी आलोचना का विषय बना। सभापति एवं वरिष्ठ निगम अधिकारियों के प्रतिदिन के निर्णय इसके सदस्यों के विरोध का पात्र बने। नगरपालिका का कार्य कुछ समितियों के हाथों में आ गया। सारा कार्य कुछ व्यवसायिक राजनीतिज्ञों के हाथों में केन्द्रित होगया। वस्तुस्थिति को देख कर जून १८६७ में बंगाल सरकार को यह कहना पड़ा कि प्रमुख योरोपियन, नागरिक मामलों से दूर होते जा रहे हैं।

लार्ड एलगिन (Lord Elgin) की सरकार ने १८६६ तथा १८६७ में दो उपबन्ध प्रसारित किये जिनके द्वारा शहरी एवं देहाती बोर्डों के कार्यों की पुनरीक्षा की गई थी। प्रथम दस वर्षों में की गई उन्नति के प्रति गवर्नर जनरल ने संतोष प्रकट किया किन्तु भावी विकास के लिये किसी प्रकार का कार्यक्रम प्रस्तुत न किया। इन दिनों स्थानीय सत्ता के प्रसार को रोकने की प्रवृत्ति ही प्रभावशील रही। लार्ड कर्जन के वायसराय काल में स्थानीय सरकार के क्षेत्र में अनेक परिवर्तन किये गये। उसने एक केन्द्रीकृत नियन्त्रण पर जोर दिया तथा साथ ही विकास के लिये ओक जैसी नीति का समर्थन किया। उदारतापूर्ण अनुदानों के कारण प्राथमिक शिक्षा को प्रोत्साहन दिया गया।

गोखले आदि भारतीय राजनैतिक नेताओं ने स्थानीय सरकार के महत्व ओं प्रभाव का पूरा-पूरा समर्थन किया। बम्बई विधान परिषद में बोलते हुये उन्होंने कहा था कि हम स्थानीय सरकार को मूल्य इसलिये प्रदान करते हैं क्योंकि यह विभिन्न जातियों और धर्मों के लोगों को शिक्षा प्रदान करती है जोकि ओक लम्बे समय तक सामान्य उद्देश्य के लिये एक

साथ मिलकर कार्य करने में बंचित रने गये। इन प्रकार के कयनों में मुनसिफान लोग अधिक प्रभावित नहीं होने थे क्योंकि उनको यह डर था कि हिन्दुधर्म में व्यापार, कानून, प्रशासन तथा स्थानीय निकायों के क्षेत्र में भेक प्रकार में पुनर्जागृति हो रही है। उदाहरण के लिये, मुस्लिम मिन्ध में नगरपालिकाओं के अधिकारियाँ या सदस्यो में उनका भेक भी प्रतिनिधि नहीं था। १९०६ में आगा खा के नेतृत्व में भेक प्रतिनिधि-मण्डल बापसराय साह मिन्टो से मिला। इन प्रतिनिधि मण्डल की अनेक माँगों में से एक यह भी थी कि मुसलमानों को पृथक् निर्वाचन क्षेत्र तथा स्थानीय निकायों में स्थान दिया जाये। लार्ड मिन्टो ने आनी प्रतिनिधियों को स्पष्ट करते हुये कहा था कि मैं तुमसे पूरी तरह सहमत हूँ और इन दावों को क्रियान्वित करने के लिये भेक समिति नियुक्त कर दी गई।

स्थानीय सरकार की दृष्टि से महत्वपूर्ण भेक दूसरा लेल विवेचीकरण आयोग का प्रतिवेदन था जो सन् १९०७ में भारत सरकार व प्रान्तीय सरकार एवं उनकी आधीनस्थ मस्याओं के मध्य स्थित वित्तीय भेक प्रशासनिक सम्बन्धों की जाँच के लिये नियुक्त किया गया था। इस आयोग को यह पता लगाना था कि विवेचीकरण करके भषवा में करके सरकारी व्ययों को सरलकृत किया जा सकता है भषवा नहीं। इस आयोग की अध्यक्षता होबहाउस (C E H Hobhouse) द्वारा की गई थी। अन्य पाँच सदस्य भारतीय नागरिक सेवा के वरिष्ठ अधिकारों थे जिनको बंगाल, मद्रास तथा बम्बई में लिया गया था। इसमें रमेशचन्द्र दत्त ही भेक मात्र भारतीय सदस्य था।

स्थानीय सरकार के क्षेत्र में देहानी भेक शहरी परिस्थितियों के बीच पूर्णतः विरोध था। यद्यपि उन्नीसवीं शताब्दी में कस्बों का जीवन बहुत कुछ बदल गया था किन्तु फिर भी भेक भोर तो बड़े बड़े नगर थे और दूसरी भोर छोटे-छोटे शहरों वाले कस्बे थे। कलकत्ता भोर बम्बई के निवासी करोड़ों की संख्या में थे। ये दोनों ही राजधानी वस्तिमा आने निकटवर्ती मद्रास आदि से जनसंख्या, धन, सम्पत्तियों की अतिवृत्ति, विचार-शक्ति का भेकीकरण आदि की दृष्टि से पूर्णतः भिन्न थे। भेक लाख से भी ऊपर की आबादी वाले लगभग बीस शहर थे। लखनऊ तथा हैदराबाद जैसे नगर अपने अतीत की महानताओं के सहारे चल रहे थे। दूसरी भोर कानपुर और कराची जैसे नगर भी थे जो व्यापार एवं उद्योग के सहारे प्रगति की ओर अग्रसर हो रहे थे। इन नये तथा पुराने सभी नगरों को अनेक जटिल समस्याओं का सामना करना पड़ रहा था। इन समस्याओं में सबसे अधिक खतरनाक समस्या अत्यधिक भीड़ की थी। कानपुर के ६२ प्रतिशत परिवार केवल भेक ही कमरे में रहते थे। जनसंख्या की अधिकता के कारण जो भोर अनेक समस्याएँ पैदा हुई

1. "We value local self government for the fact that it reaches men of different castes and creeds, who have long been kept apart to work together for a common purpose"

—J S Royland, *Life of G K Gokhale*, Calcutta, 1933 P 38

उनके कारण बम्बई तथा कलकत्ता आदि नगरों में नगरपालिकाओं का खर्चा काफी बढ़ा हुआ था। छोटे कस्बों में यह बात नहीं थी। वहाँ स्थित कुयों पर निर्भर रहा जा सकता था तथा जहाँ तक स्वास्थ्य और सफाई की सेवाओं का सम्बन्ध है वहाँ अभी तक भी गांव की आदतें कार्य कर रही थीं। किन्तु नगर में तो नल के पानी का होना जरूरी था। वहाँ नाली व्यवस्था का होना आवश्यक था। भवनों के निर्माण पर भी कुछ नियन्त्रण का होना जरूरी था। हैजा, प्लेग आदि महामारियों को रोकने की आवश्यकता थी।

अधिकांश बड़े नगर जनसंख्या की दृष्टि से बढ़ते जा रहे थे। इनमें से कुछ तो बड़ी तीव्र गति से बढ़ रहे थे किन्तु छोटे कस्बे इस दृष्टि से स्थिर थे और कहीं-कहीं तो इनकी जनसंख्या गिर रही थी। नगरपालिकाओं के कार्यों की स्थिति अलग-अलग शहरों में अलग-अलग थी। अधिकांश नगरपालिकाओं में अनेक प्रचलित प्रशासकीय निर्णयों के लिये उच्च स्वीकृति आवश्यक होती थी। जब नागपुर नगरपालिका ने अपने कार्यपालिका अधिकारी का वेतन ३५० रुपये तक बढ़ाना चाहा तो इसके लिये भारत सरकार की पूर्ण स्वीकृति आवश्यक समझी गई। बम्बई प्रेसीडेंसी में करांची जैसा नगर भी आयुक्त की स्वीकृति के बिना एक चपरासी तक का वेतन नहीं बढ़ा सकता था।

सन् १९०५ से भारत सरकार ने प्रान्तीय सरकार के माध्यम से अनुदान देना प्रारम्भ किया। यह बोर्ड की आय के एक चौथाई के बराबर होता था। इसके अतिरिक्त प्राथमिक शिक्षा के लिये भी भारी अनुदान दिये गये। प्रान्तीय सरकार इस वार्षिक अनुदान को बोर्डों की आवश्यकता एवं स्थिति के आधार पर प्रदान करती थी। इस प्रकार उत्तर प्रदेश में कुछ गरीब बोर्ड एक लाख से भी ज्यादा का अनुदान प्राप्त करते थे जब कि अपेक्षाकृत सम्पन्न बोर्ड कम धन प्राप्त कर पाते थे। अलीगढ़ को केवल २४०० रुपये मिले जब कि इटावा को ५१०० रुपये। एक समझौते के आधार पर तीन वर्ष तक इन अनुदानों की राशि को घटाया नहीं जा सकता था ताकि उन्नत भार बढ़ जाने के कारण राहत देने की दृष्टि से प्रान्तीय सरकार ने देहाती निकायों की शिक्षा पर आगे व्यय को स्वयं सम्भाल लिया और केन्द्रीय योगदान भी चलता रहा।

कार्य की दृष्टि से यदि वस्तुस्थिति का अध्ययन किया जाये तो पता लगता है कि उस समय स्थानीय स्वायत्त सरकार को एक शाखा माना जाता था जिसमें जिले के अधिकारी सर्वाधिक रुचि लेते थे। परिणामस्वरूप नगरपालिका के अनेक सदस्य स्थानीय कार्यों में किसी प्रकार का योगदान नहीं कर पाये। बोर्डों द्वारा अनेक ऐसे कार्यों को घुमा-फिरा कर किया जाता था जो कि जिलाधीश प्रत्यक्ष रूप से आसानी से कर सकता था। टिन्कर (Hugh Tinker) के शब्दों में भारतीय स्थानीय स्वायत्त सरकार अब भी कई प्रकार से एक स्वेच्छाचारी बनावट के लिये प्रजातन्त्रात्मक अभियान

थी।¹ सारा कार्य असल में जिला अधिकारियों द्वारा ही किया जाता था और गैर-अधिकारी सदस्य या तो केवल दर्जन मात्र होते थे अथवा अधिक में अधिक आलोचक मात्र। स्थानीय मामलों पर स्थानीय प्रबन्ध की कोई भी उचित व्यवस्था स्थापित न हो सकी और प्रतिदिन के प्रशासन की समिति व्यवस्था के सहारे निर्वाचित सदस्यों को सौंपने की ब्रिटिश परम्परा अभी दूर की बात बनी हुई थी। समिति व्यवस्था ब्रिटिश स्थानीय सरकार की मूल चीज मानी जानी है। प्रोफेसर सास्की ने इसकी पूर्ण व्यवस्था की महत्ता कहा है। इसके माध्यम से प्रतिनिधियों का स्थानीय ज्ञान एवं प्रभाव तथा अधिकारियों की तकनीकी योग्यता एवं साधन परस्पर समुक्त कर दिये जाते हैं। किन्तु सन् १९०८ के भारत में जिला, स्वास्थ्य, सफाई आदि के आधार पर भी कार्य का विभाजन नहीं किया हुआ था।

प्रक्रिया की उचित व्यवस्था के अभाव में प्रशासन की सफलता प्रायः योग्य समापन अथवा उपसमापन पर ही निर्भर करती थी क्योंकि जिलाधीश को समापन बनाया गया था अतः अधिकार कार्य उपसमापन पर ही आकर पड़ता था जो अपने कार्य के कुछ घण्टे इसमें लगा सकता था। नगरपालिका स्टाफ के शीर्ष पर एक सचिव होता था। नगरपालिका सेवाओं में कुछ योग्य भारतीयों को ही अपनी ओर आकर्षित किया क्योंकि इसमें सरकारी सेवा जैसा न सम्मान था और न ही सुरक्षा। साथ ही उनका वेतन भी बहुत थोड़ा ही होता था। अनेक कसों में तो कोई नगरपालिका सेवा ही नहीं थी। सेवा-निवृत्त सरकारी अधिकारी ही वरिष्ठ पदों पर नियुक्त कर दिये जाते थे तथा कुछ तकनीकियों से अस्थायी अनुबन्ध कर लिया जाता था। नगरपालिका के अधिकांश कर्मचारी या तो कलक होतें थे अथवा कुली जिनको कि बहुत थोड़ा वेतन मिलता था।

बोर्ड के सदस्यों एवं स्टाफ के बीच कोई सही सम्बन्ध स्थापित नहीं हो सका। स्टाफ के प्रश्नों में सदस्यों का लगातार हस्तक्षेप रहता था। दूसरी ओर स्टाफ के लोग भी सदस्य के प्रचार में सक्रिय रूप से भाग लेते थे। छोटे-छोटे बोर्डों में भी जब नियुक्तियां अथवा स्थानान्तरण होते थे तो उनमें कई स्वार्थ कार्य करते थे। सामान्य रूप से नगरपालिका स्टाफ पर किसी प्रकार का नियन्त्रण नहीं था। कोई स्टाफ अनुशासन नहीं था, प्रक्रिया के नियम आदि नहीं थे, उचित तरीके में प्रार्थनापत्र अथवा अन्य कागजात भेजने की प्रथा नहीं थी। सदस्यों का व्यवहार भाईबन्दी तथा जातिवाद से प्रभावित था। उदारतापूर्वक क्षमा कर दिया जाता था और अनुचित रूप से पया दिखाई जानी थी। इन सबके परिणामस्वरूप कार्यकुशलता पर उल्टा प्रभाव पड़ता था। नगरपालिका का मूल कार्य बहुत दिनों तक सफाई, कीचड़ तथा अन्य गन्दगी को हटवाना आदि ही बने रहे। सारा कार्य पुराने तरीकों से ही किया जाता था। केवल मद्रास प्रेसीडेन्सी में ही उनके कार्य का

1. "Indian Local-self Government was still in many ways a democratic facade to an autocratic structure"

पर्यवेक्षण, प्रशिक्षित सफाई निरीक्षकों द्वारा किया जाता था। नगरपालिकाओं को विभिन्न मात्राओं में स्वतन्त्रता प्रदान की गई। सामान्य रूप से जनता जनहित के कार्यों में अधिक रुचि नहीं लेती थी। पश्चिमी देशों के अपरिचित तरीके सभी धार्मिक शिक्षाओं एवं परम्पराओं में विपरीत लगते थे और उनको अपनाता अधिक उपयुक्त नहीं समझा गया। केवल बंगाल में ही इस प्रकार की सेवाओं के लिये स्थान था और वहाँ के लोग इसके लिये कुछ कर देने को तैयार थे। १९०८ तक नगरपालिका के प्रजागमन की जो सामान्य तस्वीर बनी वह इस प्रकार की थी जिस पर कि अधिकारियों का नियन्त्रण रहता था। कुछ अपवादों को छोड़कर लोकमत भी इसमें निपेधात्मक रूप से कार्य करता था, विधेयात्मक रूप से नहीं। बड़े कस्बों ने अधिक बाधदा किया तथा वहाँ लोक सेवाओं के प्रति कुछ आणा बंधने लगी किन्तु छोटे कस्बों ने किसी भी प्रकार की लोक सेवा की मांग को मुला दिया।

देहाती स्थानीय सरकार तो और भी प्रार्थमिक गोपान पर ही बनी रही। यदि हम निर्वाचन के सिद्धान्त को ही राजनैतिक विकास का मापदण्ड मान लें तो देहाती इलाके और भी अधिक पिछड़े हुए रह जाते हैं। अनेक प्रान्तों में जिला बोर्डों में कुछ तो मनोनीत सदस्य होते थे और कुछ उप-जिला बोर्डों के प्रतिनिधि। केवल उत्तर प्रदेश तथा पंजाब में ही जिला बोर्डों के लिये प्रत्यक्ष चुनाव किया जाता था। देहाती निकायों पर अधिकारियों का नियन्त्रण शहरी बोर्डों की अपेक्षा अधिक प्रत्यक्ष था। अधिकारी सदस्यों का अनुपात ज्यादा था तथा जिलाधीश का स्थान मुख्य था। बंगाल में तो अधिकारी एवं भू-स्वामी दोनों ही यह मानते थे कि जिला बोर्ड एक सरकारी कार्यालय है। इस पर अधिकारी वर्ग का नियन्त्रण इतना कठोर है कि स्थानीय उत्तरदायित्व का कोई मतलब नहीं होता। केवल कुछ बड़े जमींदार ही परिपद कक्ष के राजनैतिक जीवन के निकट आये किन्तु बहुत बड़ा बहुमत अलग ही बना रहा।

देहाती बोर्डों पर रहने वाली वित्तीय सीमायें नगरपालिकाओं को प्रभावित करने वाली सीमाओं की अपेक्षा अधिक कठोर थीं। १९०६ तक उत्तर प्रदेश की जिला बोर्डों को किसी प्रकार का स्वतन्त्र वित्तीय अस्तित्व प्राप्त नहीं था; उनकी आय प्रान्तीय सहायता कोष से आती थी। विशेष कार्यों के लिए जो अनुदान दिये जाते थे उनका लक्ष्य सरकार द्वारा स्पष्ट कर दिया जाता था तथा उसे उसी प्रकार काम में लाया जा सकता जैसे कि सरकार, न कि बोर्ड, चाहे। लखनऊ के आयुक्त ने अधिक उदारतापूर्ण व्यवस्था का समर्थन करते हुए कहा था कि "मैं ऐसी बैठकों में उपस्थित रहा हूँ जिनका कार्य बीस प्रस्तावों को केवल औपचारिक रूप से पढ़ना तथा पास करना मात्र था तथा सदस्यों द्वारा यह शिकायत की जाती थी कि उनको इस सरल कार्य के लिए चालीस या पचास मील से बुलाया जाता था।" ये बैठकें प्रायः जिला-

1. "I have been at a meeting where the only business has consisted in the formal reading through and passing of twenty resolutions: and the members have complained that they have been brought forty or fifty miles for that simple purpose."

घोष के कार्यालय में हुआ करती थी तथा ये सभी-जमीं ही होती थी। इनमें उपस्थिति बढ़ो पनबी रहती थी, विशेषतः उन ग्रामों में जहाँ पर जिने बड़े थे और सवार के साधन अच्छे नहीं थे। देहाती बोर्डों द्वारा किये जाने वाले कार्यों का क्षेत्र पर्याप्त छोटा होता था और सम्भवतः यही कारण है कि सन् १९०८ तक वे स्थानीय ग्रामवासी लोकप्रिय चरित्र प्राप्त न कर सके। गावों की जनता प्रायः विरोधी भाषा में ही बोलती थी। उसी यह शिकायत रहती थी कि यद्यपि जिला बोर्डों द्वारा उनसे कर लिया जा रहा है किन्तु वे किसी प्रकार का नाम प्राप्त नहीं करा पा रही हैं। बिकेन्द्रीकरण भाषाओं की भिन्न-भिन्नता के बाद यह बात ज्ञात हो गया कि स्थानीय सभायें इतनी विकसित नहीं हो पायी हैं जितनी कि लार्ड रिपन के युग में आशा की गई थी। भारतीय राजनीतिज्ञों एवं ब्रिटिश अधिकारियों ने गाँवों के विकास के बारे में एक स्वर में अपनी राय जाहिर की। बाल गंगाधर तिलक ने कमिश्नर बिनाम का समर्थन करते हुए बताया कि अधिकारियों एवं जनता के बीच अच्छे सम्बन्ध बनाये रखने का एक मात्र मार्ग यह है कि कानून द्वारा लोगों से पूछनाछ करना आवश्यक बना दिया जाये। यह हमारे साम्य-व्यवस्था से ही प्रारम्भ करना चाहिए। ब्रिटिश प्रशासन का यह लक्ष्य होना चाहिए कि वह लोगों का अपने मामलों का प्रबन्ध स्वयं करने में शिक्षित करे। स्थानीय निकायों की प्रभावहीनता के बारे में अधिकारियों का भी यही मत था। लखनऊ के आयुक्त सण्डर्स (A C Saunders) ने कहा था कि हम पिछले बीस वर्षों की प्रेरणा स्थानीय स्वायत्त सरकार में कम उन्नत हैं। स्थानीय निकायों को प्रमत्त से वह सब करना चाहिए जिनके साथ कि उनका नाम जुड़ा हुआ है। प्रसन्न में स्थानीय मर्यादों अधिष्ठान आशानुकूल नहीं थी। लार्ड रिपन के नियन्त्रण का लक्ष्य पूरी तरह से महत्व को चुका था।

बिकेन्द्रीकरण भाषाओं ने अपना प्रतिवेदन सन् १९०६ में प्रस्तुत किया। भारतीयों के निष्कर्षों को देखकर यह पता नहीं लगता था कि इन्होंने चुनौतियों को पूरी तरह से स्वीकार किया है। इसके प्रस्ताव मारपीत होते हुए भी सजग थे तथा प्रशासनिक सुधार की ओर अधिक उन्मुख थे एवं राष्ट्रीय राजनैतिक महत्वाकांक्षाओं की ओर कम। भाषाओं ने साम्य संगठन, स्थानीय निकाय एवं नगरपालिका बोर्डों पर भ्रमण-भ्रमण विचार किया। एक बार फिर से इन बातों पर जोर दिया गया कि यदि प्रशासन के साथ जनता का सहयोग प्राप्त करने के लिए स्थायी कदम उठाना है तो हमें गाँवों में ही प्रारम्भ करना चाहिए। यद्यपि यह सम्भव नहीं था कि प्राचीन ग्रामीण व्यवस्था को पुनः प्रारम्भ किया जाये किन्तु पंचायतों को नये प्रकार की गाँव सरकार के चालक के रूप में प्रयुक्त करना चाहिए। नवी व्यवस्था को क्रमशः

एवं सजगता के साथ लागू किया जाना चाहिए। गांव के मुखिया को सरपंच बना दिया जाये और अन्य सदस्यों को अनौपचारिक रूप से निर्वाचित कर लिया जाये। इनका पर्यवेक्षण जिला बोर्ड द्वारा नहीं बरन् जिला अधिकारियों द्वारा किया जाना चाहिए। वे छोटे-छोटे अधिकारियों की तानाशाही का शिकार नहीं होने चाहिए। इस प्रकार विकेन्द्रीकरण आयोग ने गांव संगठन के महत्व पर जोर देते हुए यह कहा कि स्थानीय सरकार के मुख्य अभिकरणों के रूप में तालुका एवं तहसील बोर्डों की सामान्य रूप से स्थापना की जानी चाहिए। इस आयोग ने देहाती बोर्डों के वित्त में सुधार लाने के लिए कुछ उपाय सुझाये तथा इस बात का समर्थन किया कि जिलाधीश ही जिला बोर्डों का अध्यक्ष बना रहे।

अप्रैल सन् १९१५ में लार्ड हार्डिंग के प्रशासन ने स्थानीय सरकार से सम्बन्धित नीति के बारे में एक निर्णय प्रसारित किया। इस उपबन्ध ने प्रान्तीय सरकारों के प्रतिवेदनों पर भी पूरा-पूरा विचार किया जो कि विकेन्द्रीकरण आयोग की सिफारिशों को मानने के बाद भेजे गये थे। लार्ड रिपन के बाद स्थानीय संस्थाओं के सफल कार्य संचालन में जो प्रमुख बाधाएँ थीं वे मुख्य रूप से ये बताई गईं:—स्थानीय राजस्व की लघुता एवं अलोचशीलता, कर के अन्य तरीकों को काम में लाने की कठिनाई, लोक जीवन में पाये जाने वाले भेदभाव, भारतीयों में अपनी परेशानी को कहने के प्रति अरुचि, चुनाव के व्यय एवं असुविधाएँ, नगरपालिका क्षेत्रों की भिन्न-भिन्न प्रकृति। इस प्रस्ताव द्वारा भी एकरूपता लाने की दिशा में कोई कदम नहीं उठाया गया। प्रत्येक प्रान्तीय सरकार उतनी ही जल्दी आगे उन्नति करने के लिए स्वतंत्र थी जितनी कि वह उचित समझे तथा कर सके।

उपबन्ध द्वारा अनेक उपयोगी सुझाव दिये गये। कहा गया कि नगरपालिकाओं में निर्वाचित बहुमत होना चाहिए तथा एक शक्तिशाली कार्यपालिका के साथ गैर-अधिकारी समापति होना चाहिए। बोर्डों के लिए कर लेने की अधिक शक्तियाँ होनी चाहिए तथा यह नीति अपनानी चाहिए कि जो भी कर प्रदान करे वही कार्यों पर नियंत्रण भी रखे। देहाती बोर्डों के लिये कुछ इस प्रकार के निर्देश नहीं थे। विभिन्न प्रान्तों में व्यवहार इतना अनेकरूपी था कि किसी प्रकार की एकरूपता या संयोजन कठिन था। प्रशासन की इकाई जिला होना चाहिए अथवा एक छोटा क्षेत्र, क्या सदस्यों का बहुमत निर्वाचित होना चाहिए, आदि प्रश्नों को अनिर्णीत ही छोड़ दिया गया। अनेक व्यावहारिक कठिनाइयों के बावजूद भी पंचायतों की स्थापना का समर्थन किया गया। सर्वप्रथम प्रयोग के लिए गांवों को बड़ी सावधानी के साथ चुना जाना था। पंचायतों को न्यायिक एवं प्रशासकीय दोनों ही प्रकारकी शक्तियाँ प्रदान करनी थीं तथा उनके कार्य संचालन के लिए अधिक कर नहीं उगाहना था। वायसराय की आशा थी कि उसका यह उपबन्ध प्रान्तीय सरकारों द्वारा पूरी सामर्थ्य के साथ क्रियान्वित किया जायेगा। अन्त में इसके द्वारा भावी प्रगति के बारे में बहुत कम कहा गया था और इसने प्रायः इसी बात को दुहराया कि लार्ड रिपन की सिफारिशों को क्रियान्वित किया जाना चाहिए। किन्तु जो सिद्धान्त १८८३ में महत्वपूर्ण था १९१५ में आकर वह असामयिक बन गया।

१९१६ में लार्ड चैम्सफोर्ड (Lord Chelmsford) वायसराय बन कर आये। इन्होंने अपनी कार्यकारिणी परिषद के साथ ही मावी सर्वोपनिवेश विधानों का अध्ययन करना प्रारम्भ किया। स्थानीय सरकार के सम्बन्ध में मई १९१६ में प्रस्ताव दिये गये किन्तु इनको मई, १९१८ तक स्थानीय सरकारों तक प्रसारित नहीं किया गया। सितम्बर, १९१६ में गिफा में सम्बन्धित एक निर्देश प्रसारित किया गया जो कि चैम्सफोर्ड द्वारा अपनाये गये कठोर दृष्टिकोण का प्रतीक था। विभागीय अधिकारियों की जान-बूझ कर घबहेना की गई थी। स्थानीय सत्ता को नियंत्रण की अत्यन्त विस्तृत शक्तियाँ मौपी गई थी। स्वयं भवन के निर्माण, उपस्थिति के घटे छुट्टी के दिन तथा अनुदान आदि के बारे में इनको व्यापक शक्तियाँ दी गई। बजट भौति एवं वित्तीय मामलों में स्थानीय सत्ताओं को स्वायत्त होता था। सरकार द्वारा जो एक मात्र शर्त रखी गई थी वह यह थी कि सरकारी गिफा अनुदान को केवल गिफा पर ही खर्च किया जाना चाहिए और दूसरे व्यय का पूर्वं-स्तर बनाये रखना चाहिए। इन सभी नवीनताओं का व्यावहारिक प्रभाव सामान्य योग्यताओं में प्रभावित था। सन् १९१७ की स्थिति के अनुसार स्थानीय संस्थाओं को अपना अस्तित्व बनाये रखना भी कठिन प्रतीत हो रहा था। इस स्थिति में नवीन विचारों की कोई सम्भावना ही नहीं थी तथा तत्कालीन सेवाओं को बनाये रखना ही एक कठिन काम हो गया था। इस राजनैतिक बनावरण के बीच तथा आर्थिक मरुट की स्थिति के मध्य अगस्त, १९१७ में ब्रिटिश सरकार द्वारा घोषणा की गई जिसके अनुसार भारत में स्वायत्तशासी संस्थाओं के क्रमिक विकास द्वारा उत्तरदायी सरकार स्थापित करने का वायदा किया गया था। अगस्त की घोषणा पर राजनीतिज्ञों एवं सरकारी निकायों द्वारा प्रतिक्रिया प्रकट की गई। इस लक्ष्य के माध्यमों को प्राप्त करने के प्रयासों पर सर्व प्रथम सवालनाचना सितम्बर, १९१७ में वायसराय द्वारा की गई। इसमें कहा गया कि गहरी एवं देशाती स्वायत्त सरकार एक बड़ी प्रशिक्षण भूमि है जहाँ से राजनैतिक उन्नति एवं उत्तरदायित्व की भावना का प्रारम्भ होता है। यह समय है जबकि उन्नति की दर को बढ़ाकर तथा उत्तरदायित्व की भावना को प्रोत्साहित कर औरतन नागरिक के अनुभव को बढ़ाया जा सकता है।

१९१८ में १९२० तक का समय प्रतीक्षा का समय माना जाता है जबकि सर्वोपनिवेश सुधारों की घोषणा की जानी थी। नवीन सुधारों को क्रियान्वित करने के लिए तैयारियाँ प्रारम्भ हो गई। द्वैत शासन के अधीन स्थानीय स्वायत्त सरकार को एक हस्तान्तरित विषय बनाया गया और इसे एक मंत्री के हाथों में सौंप दिया गया। स्थानीय संस्थाओं के सविधान को और भी प्रजातन्त्रात्मक बना दिया गया। स्थानीय संस्थाओं के इतिहास के इस युग में इन संस्थाओं की प्रकृति एवं मूल लक्ष्य के बारे में भारी मतभेद बना रहा। यह मध्य व्यवसाय एवं व्यवहार के बीच विभिन्नता के लिए भी उत्तरदायी रहा। कुछ विचारकों ने तो इन संस्थाओं के शिक्षादायक पहलू पर अधिक जोर दिया जबकि अन्य लोग प्रशासकीय कुशलता के प्रश्न को महत्वपूर्ण मानते थे। परिणामस्वरूप एक मिताजुला फल प्राप्त हुआ जो कि प्रशासकीय कार्यकुशलता की ओर अधिक मुका हुआ था।

पंचायतों पर महात्मा गांधी के विचार

[Mahatma Gandhi on Village Panchayats]

१४ फरवरी, १९१६ को मद्रास की मिशनरी कान्फ्रेन्स में बोलते हुए महात्मा गांधी ने स्वराज्य एवं ग्राम पंचायतों के बारे में अपने विचारों की झलक प्रदान की। उनका कहना था कि यदि इन संस्थाओं की ओर पहले से ही पर्याप्त ध्यान दिया गया होता तो आज गांव में सफाई की समस्या इतनी उग्र न होती। अब गांव पंचायतें विशेष रूप से जीवित शक्ति बन जायेंगी तथा भारत में उसकी रुचि के अनुकूल ही स्वायत्त सरकार बन जायेगी। इसके बाद जब गांधीजी ने जनता में असहयोग आन्दोलन के विचार भरने का प्रयास किया तो गांव पंचायतों के नाम पर उन्होंने विदेशी सरकार का विरोध किया। असहयोग आन्दोलन के आधीन जब वकीलों ने न्यायालयों का बहिष्कार किया तो महात्मा गांधी ने ग्राम पंचायतों को यह कार्य सौंपा कि वे स्थानीय झगड़ों को दूर करें। कांग्रेस ने कलकत्ता के प्रस्ताव में यह तय किया कि देश को स्वतंत्रता की लड़ाई के लिए तैयार करने के हेतु प्रत्येक गांव अथवा गांवों के समुदाय में एक कांग्रेस समिति नियुक्त की जानी चाहिए तथा उसका प्रान्तों में केन्द्रीय संगठन होना चाहिए। गांवों के झगड़ों को तय करने के लिए कांग्रेस पंचायतें स्थापित की गईं। इनके कार्य के बारे में विचार प्रकट करते हुए महात्मा गांधी ने कहा था कि पंचायतें पुराना इतिहास रखती हैं। शाब्दिक रूप से इनका अर्थ है गांव द्वारा निर्वाचित पांच व्यक्तियों की सभा। यह एक ऐसी व्यवस्था थी जिसके द्वारा भारत के असंख्य ग्राम्य गणतंत्र प्रशासित होते थे। अब कांग्रेस द्वारा गांव के वृद्ध व्यक्तियों को नागरिक एवं फौजदारी अधिकार क्षेत्र प्रदान किया गया। इसके लिए प्रथम प्रयास १९२१ में किया गया था किन्तु वह असफल रहा। बाद में यह दुबारा भी किया गया किन्तु महात्मा गांधी का विचार था कि जब तक इसे व्यवस्थित रूप से नहीं किया जायेगा तब तक इसकी सफलता की आशाएँ भ्रमिल ही थीं।

सन् १९३१ में नैनीताल के दौरे के समय महात्मा गांधी को उस क्षेत्र की पंचायतों के बारे में कुछ बताया किन्तु गांधी ने इनसे भारी असंतोष प्रकट किया। २८ मई, १९३१ को यंग इण्डिया में लिखते हुए उन्होंने बताया कि यदि पंचायतें अनियमित रहें तो वे अपने ही भार से गिर कर टूट जायेंगी। गांवों के कार्यकर्त्ताओं के लिए पथ-निर्देशन के रूप में उन्होंने कुछ नियम बनाये जो निम्न प्रकार हैं—

१. कोई भी पंचायत उस समय तक स्थापित नहीं की जानी चाहिए जब तक कि प्रान्तीय कांग्रेस समिति की लिखित स्वीकृति प्राप्त न हो जाये।

२. डोंडी पीट कर गांव में एक आम सभा बुलाई जाये और उस सभा में पंचायत का चुनाव किया जाये।

३. तहसील समिति द्वारा इसकी सिफारिश की जानी चाहिए।

४. इस प्रकार की पंचायतों को किसी प्रकार का फौजदारी अधिकार क्षेत्र प्राप्त नहीं होना चाहिए।

५. यह दीवानी मामलों पर विचार कर सकती है यदि दोनों ही पक्ष इस बात पर सहमत हो जायें।

६. किसी को भी इस बात के लिए मजबूर नहीं किया जाना चाहिए कि वह अपने मामले पंचायत के सामने ही लाये।

७. किसी भी पंचायत को जुर्माना करने का अधिकार नहीं होना चाहिए। इसके पीछे एक मात्र सत्ता इसका नैतिक स्तर है।

८. कुछ समय के लिए कोई भी सामाजिक या अन्य किसी प्रकार का बहिष्कार नहीं होना चाहिए।

९. प्रत्येक पंचायत को जिन विषयों से सम्बन्ध रखना चाहिए वे हैं— उस गांव के लड़के-लड़कियों की शिक्षा, सफाई, मंडीकल आवश्यकताएँ, गांव के कुम्भों तथा तालाबों की सफाई, भट्ठानों का उद्धार आदि।

१०. यदि कोई पंचायत इन कार्यों को सम्पादने में असफल रहती है या गांव वालों की उसे शुभ कामना नहीं मिल पाती भयवा स्वयं ही पंचायत का पात्र बनती है तो उस पंचायत को खत्म करके उसके स्थान पर दूसरी का चुनाव कराना चाहिये।

गांधीजी ने भागे बताया कि जुर्माना करने भयवा सामाजिक बहिष्कार करने की अयोग्यता, प्रारम्भिक समय की आवश्यकता है। सामाजिक बहिष्कार एक ऐसा अंतरात्मिक हथियार है जो कि अयोग्य एवं बुद्धिहीन लोगों के हाथ में पड़ जाने से अनेक हानिकारक परिणामों का जनक बनता है। जुर्माना करने की व्यवस्था भी एक प्रकार से उस लक्ष्य को सम्पादन कर देगी जिसके लिए पंचायतों की स्थापना की गई है। जहाँ वहाँ भी पंचायत वास्तव में लोकप्रिय होगई है तथा उसने रचनात्मक कार्य किये हैं वहाँ उसके निर्णयों के पीछे एक नैतिक शक्ति कार्य करेगी और वे प्रायः मान लिये जायेंगे। यह एक ऐसी मान्यता है जिसे कोई भी प्राप्त कर सकता है और किसी को इससे अधिक नहीं रखा जा सकता।

महात्मा गांधी यह मानते थे कि प्रजातंत्र की जड़ें, पंचायत व्यवस्था में हैं। एक बार उन्होंने कहा था कि इसमें पर्याप्त सत्यता है कि कांग्रेस ने प्रजातंत्र की परम्पराएँ ब्रिटेन से ली हैं। इसके लिए कोई भी कांग्रेसी अस्वीकार नहीं करता किन्तु प्रजातंत्र की जड़ें पंचायत व्यवस्था में निहित हैं, यह भी नहीं भूल जाना चाहिए। पंचायतों के कार्यों के बारे में गांधीजी के विचारों की श्री मन्नारामयण ने अपनी सविधान की पुस्तक में स्पष्ट किया है। उनका कहना है कि आत्मनिर्भर एवं स्वशासन गांव ही भारत में लोक-प्रशासन की मूल इकाई होनी चाहिये। यदि गांव का आकार छोटा हो तो कई गांव मिल कर के प्रशासन की एक इकाई बना सकते हैं। गांव-स्तर पर पंचायतों का संगठन एवं कार्य क्या होना चाहिये, इस सम्बन्ध में श्री मन्नारामयण ने निम्न विचार प्रस्तुत किये हैं—

पंचायत का संगठन—प्रत्येक गांव के वयस्क मतदाता गांधारणतः पांच सदस्यों की एक पंचायत का चुनाव करेंगे। जहाँ तक बड़े गांवों का

सम्बन्ध है वहाँ इनकी संख्या सात से ग्यारह तक हो सकती है। पंचायत द्वारा सर्वसम्मति से एक अध्यक्ष अथवा सरपंच का चुनाव किया जायेगा। यदि यह सर्वसम्मति से सम्भव न हो सके तो गांव के सभी वयस्क मतदाता पंचायत के सदस्यों में से ही प्रत्यक्ष रूप से सरपंच का चुनाव करेंगे। पंचायत का कार्यकाल साधारण रूप से तीन वर्ष का होगा। कोई भी पंचायत-सदस्य दूसरे या तीसरे कार्यकाल के लिये भी पुनर्निर्वाचित हो सकता है किन्तु इससे अधिक बार के लिए उसका चुनाव सम्भव नहीं है। यदि पंचायत का कोई भी सदस्य अपना कार्यकाल पूरा होने से पूर्व ही मतदाताओं का विश्वास खो दे तो उसे ७५ प्रतिशत बहुमत की मांग पर वापिस बुलाया जा सकता है। गांव पंचायत को इस बात का पूरा अधिकार होगा कि वह चौकीदार, पटवारी, पुलिस अधिकारी आदि ग्राम सेवकों को नियुक्त तथा पद विमुक्त कर सके। पंचायत के निर्णय, विशेष रूप से उन विषयों में जो कि अल्पसंख्यकों को प्रभावित कर रहे हैं, सर्वसम्मति से लिये जायेंगे।

पंचायत के कार्य—जब हम गांवों को अधिक से अधिक सम्भव स्वायत्तता देना चाहेंगे तो हमारा यह प्रयास होगा कि पंचायत के कार्यों को अधिक से अधिक विस्तृत किया जाये। पंचायतों को सामाजिक, आर्थिक, राजनैतिक एवं जीवन के अन्य पहलुओं में पर्याप्त शक्ति प्रदान की जानी चाहिये। पंचायतों के कार्य होंगे—

(१) प्राथमिक अथवा बेसिक स्कूल का संचालन, जहाँ पर कि थोड़ी-बहुत उत्पादक उद्योग की शिक्षा भी दी जा सके। इस प्रकार सांस्कृतिक एवं तकनीकी शिक्षा का योग कर दिया जाये।

पुस्तकालयों एवं वाचनालयों की स्थापना—पुस्तकालय की किताबें शिक्षाप्रद होनी चाहियें जो कि गांव के आर्थिक, सामाजिक एवं राजनैतिक जीवन से सीधा सम्बन्ध रखती हों।

वयस्कों के लिये एक रात्रिकालीन स्कूल का संचालन किया जाये।

(२) मनोरंजन की दृष्टि से ओक अखाड़ा, व्यायाम-शाला और खेल का मैदान बनवाये तथा स्वदेशी खेलकूद को प्रोत्साहन दे। समय-समय पर कला और उद्योग की प्रदर्शनियों को प्रोत्साहन दे। सभी समाजों और वर्गों के मेले व त्यौहारों को मनाने के लिये सुविधा प्रदान करे। सामयिक मेलों का संगठन करे, भजन तथा गीतों के कार्यक्रम रखे। संयुक्त नाच, गाने तथा रंगमंच को प्रोत्साहन दे।

(३) सुरक्षा की दृष्टि से यह कुछ गांव-रक्षक नियुक्त करे जो कि चोरों, डाकुओं और जंगली जानवरों से गांव की रक्षा कर सकें। सभी ग्राम-वासियों को आत्म-रक्षा, सत्याग्रह, अहिंसात्मक विरोध आदि का प्रशिक्षण प्रदान किया जाये।

(४) कृषि के क्षेत्र में पंचायतों को अनेक महत्वपूर्ण कार्य करने चाहिये। इसे गांव में प्रत्येक कृषि-भूमि के किराये का मूल्यांकन करना चाहिये। भूमि का उपयोग करने वालों से वसूली करनी चाहिये। संयुक्त मंडार एवं सहकारी खेती को प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए। सिंचाई का उचित

प्रबन्ध किया जाना चाहिए। सहकारी दुकानों के माध्यम से अन्धे बीज मुहैया कराये जायें। जहाँ तक सम्भव हो सके सारा खाद्यान्न गांव में ही पैदा कराने की व्यवस्था करे। व्यापारिक फसलों के उत्पादन को निरुत्साहित किया जाय। बज्रों की आवश्यक छानबीन की जाय, व्याज की दर निश्चित की जाय तथा उसका विनियमित किया जाये। जहाँ सम्भव हो सके वहाँ सहकारी क्रेडिट बैंकों की स्थापना की जाय। सम्मिलित प्रयास द्वारा अपभ्य को रोका जाये तथा भूमि को बंजर होने में बचाया जाय।

(५) औद्योगिक दृष्टि से ग्राम पंचायतों को खादों के उत्पादन एवं सप्ल के लिए संगठन बनाने चाहिये। सहकारी आधार पर अन्य ग्रामीण उद्योगों को संगठित करना चाहिये। एक सहकारी दुग्धशाला स्थापनी चाहिये। भैंसों के स्थान पर गायों का अधिक प्रोत्साहन दिया जाना चाहिये। मरे हुए पशुधा की खाल का उपयोग करने के लिये उचित प्रबन्ध होना चाहिये।

(६) व्यापार एवं वाणिज्य की दृष्टि में कृषि-सम्बन्धी एवं औद्योगिक उत्पादन के लिये सहकारी मण्डार खोलने जाने चाहिये। सहकारी उपमोक्ष मण्डार खोलने चाहिये। केवल ऊन्ही चीजों का प्राधान दिया जाये जो कि गांव में पैदा नहीं की जा सकती हैं और उन चीजों का निर्यात किया जाये जो कि आवश्यकता से अधिक उत्पन्न होती हैं। आवश्यकताओं के लिये कलाकारों को सुविधायें प्रदान की जानी चाहिये।

(७) सफाई एवं मैटीवम सुविधा—गांव में सफाई का प्रबन्ध करने के लिए नाटिया की समुचित व्यवस्था होनी चाहिये। जनता की ग्यादनियों को रोककर महामारी को फैलने में बचाना चाहिये। दीन के पानी का पर्याप्त प्रबन्ध किया जाना चाहिये। गांव का एक सम्पत्ता हो तथा शिशु विश्वविद्यालय एवं प्रभुनिगृह हों और उनके द्वारा क्षेत्र के निवासियों को पर्याप्त सुविधायें प्रदान की जायें।

(८) गांव में रहने वाले लोगों को मुक्ता व्याप प्रदान किया जाना चाहिये। इसके लिये पंचायत को विम्बुन कानूनी शक्तियाँ प्रदान की जानी चाहियें। उनकी दीवानी एवं फौजदारी दोनों ही क्षेत्रों में अधिकार होने चाहियें। मुक्त कानूनों महायना एवं आवश्यक सूचना का प्रबन्ध किया जाना चाहिये।

(९) धार्मिक एवं सामाजिक कार्यक्रमों के अवसर पर गांव के लोगों से उचित दान वसूल करना तथा यह देना कि धाय तथा व्यय के गहरी मेने रने आ रहे हैं धनका नहीं।

पंचायतों के ग्राह्य सम्बन्धी कार्यों के बारे में विस्तार के साथ बताने हुये थी मन्त्रालय ने कहा है कि गांव पंचायत का ग्राह्य की स्थापना का कार्य गौता आदता। समय में ग्राह्य पंचायतों की कोई आवश्यकता नहीं है। गांव में रहने वाले लोग मरीज होते हैं और इसलिए उनकी गांव में रहकर जाने की आवश्यकता नहीं होती चाहिये। यदि ग्राह्यलय के लिये एक ग्रामीण मरीजों मर बरों में रहे तथा घटना समुच्च बन एक समय मर बरना रहे

तो इसके परिणामस्वरूप केवल यहाँ ही रह सकता है कि वह कर्जदार हो पड़ा हो, कर्ज के नीचे ही जिन्दा रहे और कर्जदार के रूप में ही अपने प्राण त्याग दे। ग्रामीण को सभी आवश्यक गवाह गांव में ही प्राप्त हो जायेंगे और वह वकीलों के शोषणजनक व्यवहार की चपेट में न आयेगा। जब कभी कठिन मामले उपस्थित हो जायें तो उनकी जटिलता से उलझने के लिये जिला या तालुके का उपन्यायाधीश भी एक निर्देशक एवं सहायक का काम कर सकता है। गांव पंचायत का अध्यक्ष तालुका पंचायत का सदस्य होना चाहिए तथा इसके अध्यक्ष को जिला परिषद का सदस्य होना चाहिये। उसे नागरिकों के साथ निकट का एवं भाईचारे का व्यवहार करना चाहिये तथा जब कभी भी आवश्यकता हो उन्हें कानून से सम्बन्धित जानकारी प्रदान करनी चाहिये। इस व्यवस्था द्वारा प्रदान किये गये न्याय में कई विशेषतायें होती हैं। यह तुरन्त हो सकता है, यह सस्ता होता है, यह अधिक न्यायपूर्ण होता है क्योंकि सारी बातें अधिक विस्तार के साथ गांव के निवासियों को ज्ञात रहती हैं तथा यहां धोखे की सम्भावनायें कम रहती हैं।

इस प्रकार पंचायत व्यवस्था में गांव को मूल इकाई माना जाता है। श्रीमन्नारायण की पंचायत व्यवस्था में गांव पंचायतों के ऊपर तालुका पंचायतें होती हैं। तालुका में कम से कम बीस गांवों की एक इकाई होनी चाहिये जिसमें कि २०००० के करीब जनसंख्या हो। गांव पंचायतों के अध्यक्ष तालुका पंचायतों के भी सदस्य होने चाहिये। उनके अध्यक्ष मिलकर जिला पंचायत तथा फिर प्रान्तीय पंचायत और इसी प्रकार राष्ट्रीय पंचायत की स्थापना करते हैं। प्रत्येक स्तर पर इसके कार्यों को विस्तार के साथ गिना दिया गया है। यह व्यवस्था की गई कि उच्च पंचायतें अपने कनिष्ठों को परामर्श दें, विशेषज्ञतापूर्ण निर्देशन करें, तथा ग्राम पंचायतों के कार्यों का पर्यवेक्षण एवं समन्वय करें। लोक सेवा में वृद्धि एवं प्रशासकीय कार्य-कुशलता की दृष्टि से यह सब करना उपयोगी रहेगा। महात्मा गांधी ने जिस अहिंसावादी राज्य का वर्णन किया है वहां इकाइयों द्वारा केन्द्र पर नियंत्रण रखा जायेगा—इसका उल्टा नहीं होगा। महात्मा गांधी का यह पक्का मत था कि 'प्रजातन्त्र' केन्द्र के बीस व्यक्तियों द्वारा क्रियान्वित नहीं किया जा सकता। प्रजातन्त्र के फल और फूलों को प्रस्फुटित करने के लिए यह जरूरी है कि उसे नीचे से उठाया जाये, अर्थात् गांवों में इसके बीजों को बोया और अंकुरित कराया जाये। भारत के सच्चे प्रजातन्त्र की इकाई गांव ही हो सकते हैं। अगर अनेक गांव पंचायती राज चाहता है तो कोई भी उसे ऐसा करने से रोक नहीं सकता। प्रजातन्त्र तो उसके सभी सदस्यों का सक्रिय सहयोग चाहता है और इसी में उसके फल प्राप्त हो सकते हैं।

स्वतन्त्रता से पूर्व स्थानीय निकायों के कार्य

(Functions of Local bodies before independence)

ब्रिटिश शासन-काल में देश के एवं विदेश के अनेक परिवर्तनों से प्रभावित होकर स्थानीय सरकार के क्षेत्र में समय-समय पर महत्वपूर्ण परिवर्तन

किये गये। इन सभी परिवर्तनों के परिणामस्वरूप समय-समय पर इसके रूप में अनेक कार्यों में भी बदलाव आया। सन् १९२० में जब नवीन व्यवस्थापन द्वारा जिला एवं नगरपालिका बोर्डों से जिला अधिकारी के हट जाने में परिवर्तन आया, उसके बारे में लिखते हुये साइमन ने बताया है कि यह अनेक नवीन व्यवस्था के प्रारम्भ से अधिक कुछ नहीं था। यह स्वेच्छाचारी शासन के स्थान पर प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था का विकल्प था।

अधिकारी व्यवस्था में जिलाधीश महोदय स्वयं ही निर्णय लेते थे। बाद में इन निर्णयों को वे अपने जिला अधिकारियों के अधिकरण द्वारा ही क्रियान्वित कराते थे। किन्तु नवीन व्यवस्था में तो नीति निर्धारण अनेक दिन प्रतिदिन के कार्यों का सम्पादन करने के लिये नये तरीके अपनाए जा चुके थे। अंग्रेजी स्थानीय सस्यायें भारत के सामने प्रादशं थीं। ब्रिटेन में इन आवश्यकताओं की पूर्ति, पर्यवेक्षण के उत्तरदायित्व को अनेक समितियों में विभाजित करके की गई।

जब भारत में द्वैत शासन की स्थापना की गई और स्थानीय सरकार के सम्बन्ध में नवीन व्यवस्थापन किया गया तो इस आवश्यकता पर अधिक ध्यान नहीं दिया जा सका कि नयी परिस्थितियों की नई आवश्यकतायें क्या हैं। सम्पूर्ण बोर्ड का ही अनेक प्रशासकीय सस्या माना जाता था जबकि विभिन्न सस्याओं के लिये प्रबन्धात्मक स्टाफ की नियुक्ति बहुत कम की गई। प्रेसीडन्सी कम्बो तथा कुछ नगरों का छोड़कर कहीं भी परिषद के कर्क का पद मान्यता प्राप्त नहीं था तथा केवल बम्बई और मद्रास के ही कार्यपालिका अधिकारियों को कार्यकाव की गारन्टी दी गई थी। नवीन प्रशासकीय यंत्र के प्रभाव में सारी व्यवस्था पुराने प्रथास पर ही आधारित रही। पहले की भांति अब भी समापति लोक नेवाओं के संचालन एवं पर्यवेक्षण में, तथा सदस्यों के विचार-विमर्श एवं समन्वय में केन्द्रबिन्दु बना रहा। जब जिलाधीश को समापति बनाया जाता था तो वह अपने प्रभाव एवं शक्ति में मनोनीत सदस्यों को अपना बना लेता था ताकि स्वयं की नीतियों को क्रियान्वित कर सके। किन्तु जब इसका स्थान गैर-अधिकारी समापति ने ले लिया तो उसे निर्वाचित सदस्यों का समर्थन प्राप्त करने की कोशिश करनी पड़ी। यह समर्थन वे केवल तभी दे सकते थे जबकि उनके हितों की साधना की जाये। जब समापति अपने व्यक्तित्व की शक्तियों द्वारा भारी बहुमत का समर्थन प्राप्त कर लेता था चाहे या बोर्ड में वह दल का समर्थन पा लेता, केवल तभी स्थानीय बोर्ड के मामलों में कार्यकुशलता एवं निरन्तरता रह सकती थी।

समापति अब भी कार्यपालिका का सक्रिय अध्यक्ष था। इसका अर्थ यह है कि इस पदाधिकारी को कार्यालय के कार्य के लिए प्रतिदिन कुछ घंटे व्यय करने पड़ते थे ताकि वह कार्य का निरीक्षण कर सके, शिकायतों एवं अपीलों को सुन सके और वर्ष में कई माह तक अपने क्षेत्र का दौरा कर सके। वहीं अब भी स्थानीय निकायों के महत्वपूर्ण सदस्य थे। समापति के कार्यों का अध्ययन करने पर ज्ञात हो जाता है कि उनमें से अधिकांश लोगों ने ईमानदारी से कार्य किया तथा नागरिक सेवाओं के क्षेत्र में उत्साहपूर्ण योगदान

किया। सरदार वल्लभभाई पटेल ने अहमदाबाद नगरपालिका (१९२४-२५) का तथा खाजा नाजिमुद्दीन ने ढाका नगरपालिका का प्रबन्ध अत्यन्त कुशलतापूर्वक किया।

स्थानीय मामलों का प्रबन्ध बोर्डों की लम्बी मीटिंगों द्वारा किया जाता था जहाँ कि औपचारिक रूप से प्रस्ताव रमे जाते थे तथा उन पर वाद-विवाद किया जाता था। यह बहुत कुछ उसी प्रकार व्यवहार करती थीं जिस प्रकार कि विधान परिषदें करती थीं। अपेक्षाकृत ग्रव बैठकें अधिक होने लगी, साथ ही इनमें उपस्थिति भी बढ़ गई। ये सभी बातें एक स्वस्थ परम्परा की सूचक थीं जो कि स्थानीय सरकार को वास्तविक रूप प्रदान करती थीं। इससे पूर्व अधिकांश कार्य जिलाधीश के कमरे में बैठकर किये जाते थे। समिति व्यवस्था, जो कि ब्रिटिश लोक प्रशासन की मूल विशेषता मानी जाती है, अभी तक यहाँ की विशेषता नहीं बन पाई थी। एक अधिकारिक प्रतिवेदन (Official report) के अनुसार समिति एवं उप-समितियों में जहाँ पर कि वास्तविक कार्य सम्पन्न किया जाता है, मूलतः बहुमत दल रहता है तथा अन्य दल को निर्वाचन में कोई अवसर प्राप्त नहीं होता। नीति को प्रभावित करते में अल्पसंख्यक पार्षदों का कोई महत्व नहीं होता, वे सामान्य बैठकों में केवल बोल सकते थे, मतदान कर सकते थे।¹

स्थानीय सरकार की सेवाओं की असंतोषजनक सम्पन्नता का कारण बोर्ड के सदस्यों का उनके अधिकारियों एवं सेवकों के प्रति दृष्टिकोण ही समझा जाता था। किसी भी महत्वपूर्ण कार्यपालिका नियुक्ति को मतभेद का विषय बना दिया जाता था तथा प्रत्येक स्थानीय चुनाव के बाद राजनैतिक महत्व के पदों को सुविधायें प्रदान की जाती थीं। उत्तर प्रदेश के राजनीतिज्ञों की एक समिति इस बात पर सहमत थी कि—‘वर्तमान व्यवस्था में भाई-भतीजावाद एवं पक्षपातपूर्ण व्यवहार को आधार बनाकर ही नियुक्तियाँ एवं पदोन्नतियाँ की जाती हैं और उम्मीदवार की योग्यता अथवा उपयुक्तता पर बहुत कम ध्यान दिया जाता है’।² अनेक नियुक्तियाँ व्यक्तिगत, साम्प्रदायिक अथवा राजनैतिक आधारों पर की जाती थी। यहाँ तक कि जिन वरिष्ठ तकनीकी अधिकारियों की नियुक्ति के लिए सरकार कुछ योग्यतायें निर्धारित कर देती थी वे भी प्रायः उन योग्यताओं के बिना ही नियुक्त कर दिये जाते थे। इसके अतिरिक्त स्थानीय सरकार की सेवाओं में ऐसा कुछ भी नहीं था जो कि योग्य

1. "The Committees and Sub-committees, in which the real work is carried on are composed in almost every case of the majority party....and the other members have no chance of election....the minority Councillors have no scope [for influencing policy] except to speak and vote at the general meetings."

—See U. P. Local-self Govt. Committee, 1938-39, Part II, P. 9, and Bombay Local self Govt. Committee, 1938, P. 62

2. U. P., Local-Self-Govt. Committee, 1938-9, Part II, P. 3.

व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित कर सके। विशेष रूप से कम शक्तियों के वरिष्ठ पदों की स्थिति और भी खराब थी। इन पदों पर पदोन्नति की गति अत्यन्त धीमी एवं पक्षपातपूर्ण होती थी।

सामान्य रूप से 'शहरी प्रशासन' देहाती प्रशासन की अपेक्षा अधिक ऊँचा था। इसके अनेक स्पष्ट कारण थे। नगरपालिका की प्रतिव्यक्ति आय अधिक थी, प्रशासन की इकाइयाँ अधिक फैली हुई नहीं थीं, सदस्य-गण गम-स्याओं का ऐसे ही समाधान कर सकते थे मानो वे उनके दरवाजों पर ही प्रारम्भ हुई हों। इसके अतिरिक्त बस्ते के मामलों पर लोकमत का प्रभाव अधिक स्पष्ट रूप से पड़ सकता था। द्रौत शासन के वर्षों में एक बात यह तो स्पष्ट हो गई कि स्थानीय सरकार की वर्तमान व्यवस्था सतोषजनक नहीं है। इस विचार से सरकारी अधिकारी एवं राष्ट्रीय नेता दोनों ही सहमत थे।

स्वतन्त्रता के बाद पंचायती राज में उल्लेखनीय विकास

[Important Landmarks in Post Independence Panchayati Raj]

स्वतन्त्र भारत के प्रथम राष्ट्रपति डॉ० राजेन्द्र प्रसाद ने गावों को प्रशासन की मूल इकाई माना है जो कि प्राचीन काल से ही अत्यन्त महत्वपूर्ण योगदान करती रही है। संविधान सभा ने स्वतन्त्र भारत के संविधान का प्रथम प्रारूप फरवरी, १९४८ में प्रसारित किया। इसमें गाव पंचायतों का उल्लेख नहीं था इसलिए अनेक लोगों ने इसकी आलोचना करते हुए मुझाया कि भारतीय संविधान को मूलतः भारतीय होना चाहिए। हिन्दू राजनीति में गाव-पंचायतें प्रशासन का आधार थीं अतः आज भी उनकी अवहेलना नहीं की जानी चाहिए। इसके जवाब में डॉ० अम्बेडकर ने प्राचीन भारतीय गावों के योगदान की सारहीनता पर जोर डालते हुए कहा कि यदि इनको पुनः स्थापित कर दिया गया तो हमसे से किसी की भी इन पर क्या गर्व हो सकता है? यद्यपि गाव प्रारम्भ से अब तक चले आ रहे हैं किन्तु किसी भी क्षेत्र का अस्तित्व मात्र ही उसके मूल्य एवं महत्व का आधार नहीं माना जा सकता। डॉ० अम्बेडकर ने इस बात पर आश्चर्य प्रकट किया कि जो लोग प्राचीनता एवं साम्प्रदायिकता का विरोध करते हैं वे ही क्यों और किस आधार पर ग्राम-पंचायतों का समर्थन करते हैं। उन्हीं के शब्दों में—गाव स्थानीयता का प्रतीक है और भ्रमान, सकुचित दिमाग एवं साम्प्रदायिकता की निशानी है। मुझे प्रसन्नता है कि संविधान ने प्रारूप में गाव का बहिष्कार करके व्यक्ति को इसकी इकाई बनाया गया है।^१

1. "What is the village but a stink of localism and a den of ignorance, narrow mindedness and communalism? I am glad that the draft Constitution has discarded the village and adopted the individual as its unit"

—Dr B R. Ambedkar

डॉ० अम्बेडकर के इस मत का भारी विरोध किया गया। इसको जवाहर गांधी के स्वप्नों का विरोधी माना गया। श्री टी० प्रकाशम् ने कहा संविधान में इस प्रकार का संशोधन किया जाना चाहिए कि वह उन लोगों वालों के लिए उपयोगी बन सके जिनके लिए स्वतंत्रता प्राप्त की गई। गोकुलमाई मट्ट ने तो यहाँ तक कह दिया कि जो संविधान ग्राम पंचायतों को कोई स्थान नहीं देता वह भारत के लिए उपयुक्त नहीं हो सकता। इसी प्रकार की अनेक आलोचनाओं के परिणामस्वरूप जब १६ नवम्बर, १९४८ को राज्य की नीति के निर्देशक तत्वों पर बहस प्रारम्भ हुई तो २२ नवम्बर को सत्यानन्द ने एक नया अनुच्छेद जोड़ने का प्रस्ताव किया और कहा कि राज्य को ग्राम पंचायतों का संगठन करना चाहिए तथा उनको वे शक्तियाँ प्रदान करनी चाहिए जो कि उनको स्वायत्त सरकार की इकाई के रूप में कार्य करने को प्रोत्साहित कर सकें। एच० बी० कान्ध ने भी कुछ इसी प्रकार का प्रस्ताव रखा था। श्री मुरेन्द्रमोहन घोष ने कहा कि अतीत काल में गांधी भारत की एकता को बनाये रखने के लिए बहुत कुछ किया है। डॉ० अम्बेडकर ने इस संगोपन को स्वीकार कर लिया। नये भारतीय संविधान के भाग ३ के चालीसवें अनुच्छेद में यह कहा गया है कि "राज्य, ग्राम पंचायतों को गठित करने के लिए कदम उठायेगा तथा उनको इतनी शक्तियाँ एवं सत्ता प्रदान करेगा जो कि उनको स्वायत्त सरकार की इकाइयों के रूप में कार्य करने के योग्य बना सकें।"^१ भारतीय संविधान में पंचायती राज-व्यवस्था के महत्व का उल्लेख अपने आप में एक ऐतिहासिक महत्व रखता है। एच० डी० मालवीय के कथनानुसार "भारतीय संविधान में पंचायत-विचार को संलग्न करना प्रत्यन्त महत्व की घटना थी जिसका राज्य की बनावट पर बड़ा एवं सुदूरगामी प्रभाव होने वाला था।"^२ इस निर्णयका पूरे देशभर में स्वागत किया गया। इसके द्वारा उस सिद्धान्त को मान्यता दे दी गई जो पहले केवल शब्दों तक ही सीमित था। अब यह सम्भव हो गया कि ग्राम पंचायतें आर्थिक संगठन का एक मुख्य आधार बन जायें तथा सामाजिक बुराइयों को दूर करने में भी महत्वपूर्ण योगदान करें। राज्य की नीति के निर्देशक सिद्धान्तों में स्थान मिलने के बाद से ही भारत में ग्राम पंचायतों का संगठन किया जाने लगा। बहुत शीघ्र ही ये पंचायतें लोकप्रिय होने लगीं। कांग्रेस दल ने पंचायती राज की स्थापना से

1. "The State shall take steps to organise Village Panchayats and endow them with such powers and authority as may be necessary to enable them to function as units of Self-Govt."

—Indian Constitution, Part IV, Article-40

2. "The incorporation of the Panchayat idea in the Indian constitution was an event of profound importance pregnant with great and far reaching consequences on the very structure of the state."

—H. D. Malaviya, Village Panchayats in India, Economic and Political Research Deptt., AICC, New Delhi, 1956

शोध ही अपनी नीतियों एवं व्यवहार को प्रभावित करना प्रारम्भ किया। मई, १९५४ के अन्तिम सप्ताह में जब नयी दिल्ली में कांग्रेस दल की बैठक हुई तो कार्यकारी समिति ने यह प्रस्ताव पास किया कि—“कार्यकारी समिति विभिन्न राज्यों में पंचायती राज की स्थापना के महत्व को जानती है। यह न केवल प्राचीन भारत की परम्पराओं को बनाये रखने का ही एक तरीका है बल्कि यह आज की परिस्थितियों में भी उपयुक्त है। प्राधुनिक राज्य धीरे-धीरे केन्द्रीयकरण की ओर बढ़ते जा रहे हैं। इस प्रवृत्ति को स्थानीय स्वायत्त-सरकार की समस्याओं का विकास करके अनुमति करना चाहिए ताकि स्वयं जनता ही अपने प्रशासन में भाग ले सके तथा सामाजिक जीवन के अन्य पहलुओं जैसे धार्मिक, न्यायिक आदि में भी सक्रियता के माध्यम से योगदान कर सके। यह सबसे अच्छी प्रणाली तभी किया जा सकता है जबकि भारत के गाँवों में पंचायतों का विकास किया जा सके। इन पंचायतों के पास न्यायिक कार्यों की भाँति प्रशासनिक कार्य भी सँभालेंगे।” समिति ने न्याय पंचायतों की रचना पर जोर दिया ताकि नियमित ग्राहकों का भार कम किया जा सके। इस व्यवस्था के अन्तर्गत न्याय जल्दी तथा कम खर्च में प्राप्त किया जा सकता था। समिति का मत था कि इस प्रकार की पंचायतें स्थानीय परिस्थितियों एवं परम्पराओं के अनुसार स्थापित की जानी चाहिए। इनको अपने क्षेत्र के पूरे समाज का प्रतिनिधित्व करना चाहिए। इस दृष्टि से धर्म या जाति के आधार पर भेदभाव नहीं किया जाना चाहिए।

विषय का महत्व देखते हुए कार्यकारी समिति ने एक समिति नियुक्त की जिसमें डॉ० कैलाशनाथ कटजू, श्री जगजीवनराम, गुमजारीलाल नन्दा, श्री गुरुमुखसिंह मुमाफिर, जगजदव मालवीय तथा श्रीमन्नारयण जैसे उच्च कोटि के नेताओं को सदस्य बनाया गया। इस समिति का सफाई इस-लिए किया गया था कि यह प्रश्न के सभी पहलुओं पर विचार करे, विभिन्न राज्यों से पंचायत के कार्यों के बारे में जो प्रतिवेदन आयें उन पर भी विचार करे, कार्यकारी समिति की होने वाली अगली बैठक में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करे।

इस उच्च स्तरीय समिति ने अपनी नियुक्ति के बाद एक विस्तृत प्रश्नावली तैयार की जिसे लगभग एक हजार पतों पर भेजा गया। प्रायः सभी राज्य सरकारों ने इस प्रश्नावली के उत्तर भेजे। इनको प्राप्त करते ही समिति तुरन्त ही महत्वपूर्ण मसलों पर विचार करने के लिए बैठ गई। विचार-विमर्श के समय समिति ने केन्द्रीय वित्त मंत्री श्री० डी० देशमुख, राष्ट्रीय नियोजन आयोग के उपमहापति श्री० टी० कृष्णमाचारी, मोहनलाल गोहिल आदि को आमन्त्रित किया। समिति के प्रतिवेदन पर १६ जुलाई, १९५४ को हस्ताक्षर कर दिये गये। इस समिति की मुख्य सिफारिशों का सार निम्न प्रकार दिया जा सकता है—

कांग्रेस ग्राम पंचायत समिति की सिफारिशें

१ पंचायत व्यवस्था भारत में स्वस्थ प्रजातन्त्रात्मक परम्पराओं के लिए एक सारमुक्त आधार प्रदान करती है। राज्य को चाहिए कि वह इसके

विकास को प्रोत्साहित करे ताकि वह प्रशासन एवं समाज के अन्य कार्यों जैसे सामाजिक, आर्थिक एवं न्यायिक आदि में सक्रिय योगदान करे ।

२. संविधान में दिये गये लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए पंचायतों को न केवल स्थानीय स्वायत्त सरकार की इकाई के रूप में ही कार्य करना चाहिए वरन् उन्हें सामाजिक न्याय एवं सहकारी जीवन के साथ ही पूरा-पूरा रोजगार प्रदान कराने के लिए भी प्रयास करना चाहिए ।

३. यदि ग्राम पंचायतों की संस्था के माध्यम से आर्थिक एवं राजनैतिक शक्ति का विकेन्द्रीकरण कर दिया जाये तो संविधान के आधारभूत सिद्धान्तों को आसानी से प्राप्त किया जा सकेगा ।

४. भूमि सुधार के व्यवस्थापन द्वारा मध्यस्थों की व्यवस्था को समाप्त कर दिया जाना चाहिए । राज्य को यह कार्य गांव पंचायतों को प्रोत्साहन के माध्यम से ही पूरा करना चाहिए ।

५. ग्राम-पंचायतों को इस प्रकार के प्रजातंत्र का विकास करना चाहिए जिसके माध्यम से इस प्रकार का नेतृत्व पनप सके जो ग्राम्य-जीवन के सभी तत्वों का प्रतिनिधित्व करे तथा समाज के कार्यों का संचालन करे ।

६. ग्राम पंचायतों की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि वे ग्राम्य समाज में कितना उत्साह एवं एकता की भावना पनपा सकती हैं । यदि गांव की जनता के सभी भागों का विश्वास इन्हें प्राप्त है तो सफलता की आशायें बढ़ जाती हैं । इसलिए यह आवश्यक है कि पंचायतों को दलीय राजनीति से अलग रखा जाना चाहिए ।

७. ग्राम पंचायतों के चुनाव में सर्वसम्मति को बहुत महत्व दिया जाना चाहिए । एकता लाने की दृष्टि से उन पंचायतों को अधिक शक्ति प्रदान की जाये जो कि अपना सरपंच सर्वसम्मति से चुन सकें ।

८. जहाँ तक सम्भव हो सके, उक्त मूल मान्यताओं से दूर हटने की सम्भावनाओं को रोका ही जाना चाहिए किन्तु यह भी ध्यान रखना चाहिए कि मारे देश में पंचायतों के प्रतिदिन के कार्यों में कठोरता नहीं बरती जा सकती । यह राज्यों के ऊपर ही छोड़ दिया जाना चाहिए कि वे स्थानीय परम्पराओं, आवश्यकताओं तथा परिस्थितियों को ध्यान में रख कर ही पंचायतों का सगठन करें ।

९. पंचायतों का चुनाव वयस्क मताधिकार के आधार पर होना चाहिए । गांव के सभी वयस्कों को गांव सभा का सदस्य बनाना चाहिए । जहाँ वयस्कों की संख्या बहुत अधिक हो, वहाँ परिवारों के प्रतिनिधियों को मिला कर ही ग्राम सभा बना देनी चाहिए । गांव सभा द्वारा निर्वाचित ग्राम पंचायत को एक प्रकार से इसकी कार्यकारिणी माना जाना चाहिए । गांव पंचायत के सदस्यों की संख्या गांव की जनसंख्या के आकार पर निर्भर करती है । पंचायत में अनुसूचित एवं जन-जातियों को उनकी जनसंख्या के आधार पर सुरक्षित स्थान प्राप्त होने चाहिए ।

१० ग्राम पंचायतो के चुनाव की व्यवस्था उतनी सरल होनी चाहिए जितनी कि वह हो सकती है। जिन पंचायतो में चुनाव सर्वसम्मति से हो सकता हो वहां किसी प्रकार की कठिनाई नहीं होनी चाहिए। जहाँ सभी सदस्यों का चुनाव एक मत से न हो सके वहाँ गुप्त मतदान द्वारा चुनाव किया जाना चाहिए। गांव के ही बरतनो या पीपों का उपयोग करके व्यवस्था को और भी सरल किया जा सकता है। समिति का विचार था कि जहाँ गांव की जनता इस बात से सहमत हो वहाँ पर हाथ उठा कर चुनाव करने में भी किसी प्रकार की बुराई नहीं है।

११ गांव पंचायत के सगठन की इकाई एक ऐसा गांव होना चाहिए जिसकी जनसंख्या १५०० से २००० तक की हो, केवल ऐसी पंचायतें ही समाज की आवश्यकताओं के अनुसार कार्य कर सकती हैं। फिर भी प्रत्येक राज्य की परिस्थितियां भिन्न भिन्न हो सकती हैं इसलिए इस सम्बन्ध में कठोरता का रुख नहीं घनाना चाहिए। जहाँ वही भी आवश्यक हो वहाँ कुछ छोटे गांवों को मिलाकर एक इकाई बना दी जाये।

१२ पंचायत के कार्यों का पर्यवेक्षण करने के लिए तथा उनमें विनियमित एवं समन्वित करने के लिए एक निकाय होना चाहिए। इस निकाय के कुछ कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य भी होने चाहिए। इन निकायों को भी नीत नहीं किया जाना चाहिए वरन् सरकारों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किया जाना चाहिए।

१३ पंचायतों के अनेक प्रकार के कार्य होने चाहिये उदाहरण के लिये नगरपालिका सम्बन्धी, सामाजिक, आर्थिक न्यायिक आदि। नगरपालिका सम्बन्धी कार्यों में सफाई, गांव की सड़कें, सामाजिक भवनों की रचना एवं रक्षा, पेय जल के लिये व्यवस्था हो। यदि शिक्षा की देख-रेख जिना बोर्ड द्वारा नहीं की जा रही है तो ग्राम पंचायतों को यह कार्य सौंपा जा सकता है। ऐसी स्थिति में पंचायतों के शिक्षा सम्बन्धी कार्य राज्य के शिक्षा विभाग के आधीन होंगे। इन नगरपालिका कार्यों के अतिरिक्त गांव पंचायतों को कुछ ऐच्छिक कार्य भी करने चाहिए जो कि राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर उस सौंपे जायें।

१४ ग्राम पंचायतों का सगठन एवं कार्य ग्राम पंचायतों से मिल प्रकार का होना चाहिए। प्रत्येक न्याय पंचायत को पांच या छह हजार की आसन्न्या वाले तथा तीन मील के घेरे में रहने वाले लोगों की सेवा करनी चाहिए। प्रत्येक ग्राम सभा को पंचायत में प्रतिनिधि चुनने के अतिरिक्त न्याय पंचायत में कार्य करने के लिए भी पांच सदस्यों की पैनल चुन देनी चाहिए। इस आधार पर न्याय पंचायत में लगभग तीस निर्वाचित सदस्य हो जायेंगे। मामलों पर विचार केवल पांच सदस्यों द्वारा ही किया जाना चाहिए। जो मामला जिस गांव का हो उसे वही पर सुना जाना चाहिए। जहाँ तक सम्भव हो सके एक मामले को एक ही बैठक में सुलझा देना चाहिये ताकि अनावश्यक रूप से देरी न हो। इन ग्राम पंचायतों में किसी बकील को न घाने दिया

जाये। गांव द्वारा न्याय पंचायत के लिए जो पांच सदस्यों की पैनल चुनी जाये उसमें एक हरिजन तथा एक स्त्री का होना जरूरी है।

१५. भारत में नियोजन केवल तभी सफल हो सकता है जबकि यह गांवों पर आधारित हो। इसमें गांव पंचायतें अत्यन्त महत्वपूर्ण योगदान कर सकती हैं। इसके लिए विकास परिपद को नियोजन करते समय ग्राम पंचायतों का सहारा लेना चाहिए। इससे गांवों में एक स्थायी प्रकार का नेतृत्व निखरेगा साथ ही इससे गांवों के देहाती विकास के सभी पहलुओं को देखने में भी मदद मिलेगी।

१६. कार्यकर्त्ताओं के प्रशिक्षण के लिए पर्याप्त उपबन्ध होने चाहियें ताकि वे विकास कार्य को अपनी समस्त तकनीकों के साथ चला सकें। यह एक प्रकार से बेरोजगार युवकों को एक अवसर प्रदान करेगी। गैर अधिकारी अभिकरणों का सहयोग प्राप्त करने का भी प्रयास करना चाहिये उदाहरण के लिये सर्व सेवा सच, गांधी राष्ट्रीय स्मृति निधि, कस्तूरबा गांधी राष्ट्रीय स्मारक निधि आदि।

१७. पंचायतों को राजस्व इकट्ठा करने का कार्य अधिक से अधिक सौंपा जाना चाहिये तथा उनके प्रतिदिन के कामों को सम्पन्न करने के लिये १५ अथवा २५ प्रतिशत भाग उन्हें दे देना चाहिये। पंचायतों को श्रम कर लगाने का अधिकार भी होना चाहिये। अर्थात् उन्हें यह शक्ति होनी चाहिये कि वह आवश्यकता पड़ने पर गांव वालों की सेवा प्राप्त कर सकें। तो भी यह प्रयास किया जाना चाहिये कि गांव वाले स्वेच्छा से ही श्रमदान के रूप में सार्वजनिक कामों में भाग ले सकें। यदि कोई व्यक्ति श्रम न करना चाहे या न कर सके तो उसको उस कार्य में लगने वाले धन का दुगुना भरना चाहिये। गांव की सामान्य भूमि भी पंचायत की आमदनी का एक अन्य स्रोत हो सकती है। राज्य को भी पंचायतों के कार्य संचालन को सरल बनाने के लिये समय-समय पर योगदान करते रहना चाहिये।

१८. सहकारी संस्थाओं एवं ग्राम पंचायतों के कामों को अलग-अलग बनाये रखना चाहिये क्योंकि सहकारी मण्डारों का क्षेत्र ग्राम पंचायतों से अधिक व्यापक है, यह ऐच्छिक है तथा पंचायतों की भांति आवश्यक नहीं है। पंचायतों को चाहिये कि वे सहकारिता के विकास के लिये प्रयास करें तथा समय-समय पर विकास से सम्बन्धित प्रतिवेदन प्राप्त करती रहें।

कांग्रेस ग्राम पंचायत समिति के प्रतिवेदन पर सम्पूर्ण भारत में विचार किया गया। यह आज तक भी ग्राम पंचायतों से सम्बन्धित व्यवस्थापन को प्रभावित करता रहता है।

स्थानीय स्वायत्त-सरकार मन्त्री सम्मेलन, शिमला (१९५४)

जून, १९५४ में केन्द्रीय स्वास्थ्य मंत्री राजकुमारी अमृत कौर ने सभी राज्यों के स्थानीय स्वायत्त सरकार मंत्रियों का एक सम्मेलन बुलाया। यह सम्मेलन शिमला में २५, २६ तथा २७ जून को हुआ। इसमें योजना आयोग के प्रतिनिधि, स्थानीय स्वायत्त सरकारों के प्रतिनिधि तथा अन्य आमंत्रित लोग उपस्थित थे। साथ ही स्व० श्री जी० वी० मावलंकर ने इसका उद्घाटन किया।

तथा केन्द्रीय गृहमंत्री डॉ० के० एन० काटजू ने भाषण दिया। प्रारम्भिक भाषण के समय बोलते हुए राजकुमारी अमृत कौर ने प्रशासनिक के इस कथन का हवाला दिया कि हमारी राजनैतिक एवं न्यायिक व्यवस्था का आधार ग्राम पंचायतें होनी चाहिये। वक्त के अनुसार हमारी यह एक गहन आदत है कि हम शीघ्र से प्रजातन्त्र को बनाना चाहते हैं भीवे में नहीं। यद्यपि संविधान ने पंचायतों की व्यवस्था का उल्लेख किया है किन्तु आज तक इस दृष्टि में सतीतजनक कार्य नहीं किया गया। उस समय तक लगभग एक लाख पंचायतें काम कर रही थीं घन यद्यपि आवश्यक था कि विभिन्न राज्यों के अनुभवों को एक साथ मिलाया जाये ताकि वे प्रशासन एवं न्याय की प्रभावशील इकाइयाँ बन सकें और राष्ट्रीय नियोजन में महत्वपूर्ण योगदान कर सकें।

अपने उद्घाटन भाषण में वि० मावलन्कर ने प्रशासन के विकेंद्रीकरण पर जोर डाला। उन्होंने बताया कि स्थानीय निकायों को न केवल कम शक्तियाँ एवं उत्तरदायित्व सौंपे गये हैं बल्कि जो कुछ भी सौंपे गये हैं उन पर अनेक प्रतिबन्ध एवं विरोधी प्रतिबन्ध लगा दिये गये हैं। उन्होंने बताया कि उच्च निकायों को अधीनस्थ निकायों पर विश्वास करना चाहिये तथा यहाँ तक कि उनको गलती करने की स्वतन्त्रता भी सौंपी जानी चाहिये। मावलन्कर का मत यह था कि यह कथन कि गहन महत्वपूर्ण प्रणीत होता है कि “एक आत्म प्रशासित निकाय अपनी मान्यता के अनुसार पूरी तरह से स्थानीय या नगरपालिका निर्वाह नहीं है यद्यपि इनके कार्य अधिकतर नगरपालिका के या स्थानीय हो सकते हैं। इसे अपने स्वराज्य का इस आधार पर मुख्य तथा मूल इकाई बनाना चाहिये कि स्वराज्य केवल हम कुछों के द्वारा संचालित नहीं किया जायेगा बल्कि प्रत्येक भारतीय द्वारा जिसको इनके कार्यों में योगदान करने का अवसर दिया गया है।” इस प्रकार एक स्थानीय निकाय स्वराज्य की इकाई बोझ और तथा हमारे प्रजातन्त्र को वास्तविक एवं विस्तृत बनाने वाली प्रणाली बन सकती है। ऐसी भी है।¹

(विभाग के अध्यक्ष)

अपने प्रारम्भिक भाषणों के बाद सम्मेलन दो उपसम्मेलनों में विभाजित हो गया। एक समिति ग्राम पंचायतों की समस्याओं पर अध्ययन के लिये थी और दूसरी समिति नगरपालिका एवं स्थानीय शोर्टों की समस्याओं का अध्ययन करने के लिये। उत्तर प्रदेश के स्थानीय स्वायत्त सरकार मन्त्री श्री मोहनलाल गौनम को पंचायत समिति की अध्यक्षता करने के लिये चुना गया। इस समिति ने अपनी एक विस्तृत कार्य सूची तैयार की। स्थानीय स्वायत्त सरकार मन्त्रियों के सम्मेलन ने इस समिति की जिन सिफारिशों को मान्यता प्रदान की उनमें से मुख्य-मुख्य निम्न प्रकार हैं:—

- 1 “A self-governing body is not, therefore, to be taken as a purely local and municipal body in its conception though its functions may mostly be municipal and local. It has to be conceived as primary and basic unit for the entire structure of our Swaraj on the basis that Swaraj has to be run not by a few of us only but by every Indian who has to be given an opportunity to share in its work.”

१. पंचायतें स्वायत्त सरकार तथा नियोजन की मूल इकाइयां हैं:—

समिति का मत था कि यदि हम यह चाहते हैं कि पंचायतें स्वायत्त सरकार की मूल इकाई के रूप में कार्य करें तथा नियोजन का मूल अभिकरण बन जायें और साथ ही उचित प्रशासन तथा ग्राम्य समाज के विकास के लिये उत्तरदायी बन जायें और ग्राम्य स्तर पर ग्राम्य जीवन के न्यायिक, कार्यपालिका एवं आर्थिक क्षेत्रों में यह सब किया जाये तो यह जरूरी है कि गांव की पूरी जनसंख्या का प्रतिनिधित्व किया जाये तथा उनमें रचनात्मक योग्यता को लाया जाये। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिये यह जरूरी है कि सारे गांव की जनसंख्या की बैठकें समय-समय पर बुलाई जायें। इनकी बैठकों में आगामी वर्ष के कार्य-क्रम को स्वीकार किया जाये तथा बजट को सहमति प्रदान की जाये। ग्राम समा में या तो पंचायत क्षेत्र के सभी वयस्क हो सकते हैं अथवा प्रत्येक परिवार से केवल एक ही वयस्क लिया जा सकता है। पंचायतों का चुनाव दलीय भेदभाव के आधार पर नहीं होना चाहिये, मुख्य रूप से उन पंचायतों में जो कि अपने प्रारम्भिक स्तर पर हैं। यह बहुत अच्छा रहेगा कि पंचायत के चुनाव सर्वसम्मति से हो जायें और मतदान की आवश्यकता न पड़े। चाहे ऐसा हाथ उठाकर किया जाये अथवा अन्य किसी भी सरल तरीके द्वारा। चुनाव न होने पर खर्चा एवं परेशानी दोनों से ही बहुत कुछ छुटकारा प्राप्त हो जायेगा। जब सर्वसम्मति से चुनाव होने लगेंगे तो पंचायत का गठन अराजनैतिक बन जायेगा साथ ही यह स्थानीय दलों को विभ्रमाजित होने से रोक देगा। यह भी सुझाया गया कि सर्वसम्मति यह गठन की गई पंचायत को अधिक शक्तियां एवं राज्य की सहायता प्रदान साव जाये।

न व

गांव

२. पंचायतों का अधिकार क्षेत्र:—समिति का यह विचार था कि पंचायतों की स्थापना करते समय हमारा लक्ष्य यह रहता है कि ग्रामीण समाज की आवश्यकताओं को पूरा करने में प्रत्येक वयस्क से प्रत्यक्ष रूप में उसका योगदान कराया जाये, उन आवश्यकताओं के सम्बन्ध में प्राथमिकतायें निश्चित की जायें, उन कार्य-क्रमों को बनाया तथा क्रियान्वित किया जाये जो कि ग्राम्य स्तर पर सस्ता एवं शीघ्र न्याय एवं प्रशासन प्राप्त करा सकें आदि-आदि। इन लक्ष्यों को ध्यान में रखने के बाद ऐसा प्रतीत होता है कि केवल गांव ही पंचायतों की स्थापना के लिये उपयुक्त इकाई हो सकता है जिसको आधार बनाकर नई सामाजिक व्यवस्था की रचना की जा सकती है। इन सब बातों को ध्यान में रखने के बाद उपयुक्त यह रहेगा कि १०००-१५०० की जनसंख्या वाले गांवों के लिये ही एक पंचायत स्थापित करदी जाये। जहां कहीं भी ऐसा करना सम्भव नहीं हो सके वहां पर उक्त सिद्धान्त को ध्यान में रखकर आवश्यक परिवर्तन कर देने चाहिये।

३. पंचायतों द्वारा राजस्व का संकलन:—समिति यह विचार था कि राजस्व एकत्रित करने का कार्य पंचायतों द्वारा कराना तथा एकत्रित राजस्व का कुछ भाग उनको सौंप देना एक प्रगतिशील कदम है जो कि पंचायतों की आय को बढ़ा देगा। किन्तु उचित यह रहेगा कि इस प्रयोग को कुछ चुनी हुई पंचायतों में करके देखा जाये।

४ गांव के भूमि अभिलेखों (Land Records) को बनाये रखना—समिति का यह विचार था कि पचायतों को भी गांव की भूमि का अभिलेख रखने के कार्य में हाथ बटाना चाहिये। ऐसा करने के लिये पट्टेदारी को पट्टेदारी में सम्बन्धित सभी परिवर्तनों की सूचना पचायत को देनी चाहिये।

५ बेकार भूमि का प्रबन्ध—समिति का मत था कि सामान्य भूमि का प्रबन्ध पचायतों के हाथ में होना चाहिये। पचायत ही इस प्रकार की भूमि का प्रबन्ध करने तथा रखा करने के लिये उत्तरदायी होगी, ये ही उससे छोटी सयवा अन्य कार्य के लिये पट्टेदारी पर देंगी। निरापेदारी को अधिक भार से बचाने के लिये इस प्रकार की भूमि को प्रत्यक्ष रूप में नहीं बरन् पचायतों के माध्यम से दिया जाना चाहिये।

६ पचायत एवं गांव का आर्थिक जीवन—समिति का विचार था कि विभिन्न उद्देश्यों के लिये सहकारी समाज की रचना की जानी चाहिये ताकि वह लोग की विभिन्न आवश्यकताओं को पूरी कर सके। इसके अतिरिक्त पचायतों को उन सहकारी समाजों के कार्य संचालन में भी सक्रिय सहयोग प्रदान करना चाहिये किन्तु हर स्थिति में दोनों समस्याओं को अलग-अलग रचना चाहिये। पचायतों को सम्पूर्ण गांव के प्रत्येक क्षेत्र में विकास के लिये प्रयास करना चाहिये जब कि सहकारी समाजों का सम्बन्ध केवल आर्थिक जीवन से ही रहना है। यह कहा गया कि पचायतें चाहें तो सहकारी समस्या के कुछ कार्यों को स्वयं सम्भाल सकती हैं उदाहरण के लिये उन्नत बीजों की बिक्री आदि। समिति के कुछ सदस्यों का मत था कि ग्रामीण जीवन में दोहरा संगठन एक प्रकार से अनावश्यक है और इसलिये पचायतों को ही बहुउद्देशीय सहकारी समाजों के कार्य सम्भाल लेने चाहिये। राज्य द्वारा दी जाने वाली सहायता के माध्यम के रूप में पचायतों का अधिक से अधिक प्रयोग किया जाना चाहिये।

७ सार्वजनिक उद्देश्य के लिये आवश्यक सेवा—समिति का कहना था कि स्थानीय सार्वजनिक कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने के लिये ग्राम्य समाज द्वारा अमदान पर अधिक जोर दिया जाना चाहिये। पचायतों को यह अधिकार होना चाहिये कि वे अपने क्षेत्र में नागरिकारी सेवा लागू कर सकें तथा यह राज्य की स्वेच्छा पर छोड़ देना चाहिये कि इस प्रकार की शक्तियों के लिये उचित पचायती व्यवस्थापन किया जाये।

८ पचायत के कार्य—पचायत को विभिन्न प्रकार के कार्य सौंपे जाने चाहिए। प्रणामकीय एवं न्यायिक दोनों ही प्रकार के कार्य इसे सम्पन्न करने चाहिए। प्रशासकीय दृष्टि से समिति ने २७ कार्यों की एक सूची प्रदान की जो कि ग्राम्य निकायों द्वारा सम्पन्न किये जाने चाहिए। इनमें से अधिकांश कार्य नगरपालिका एवं विकास से सम्बन्धित हैं। पचायतों को कार्य सौंपने समय एक दीर्घगामी कार्यक्रम ध्यान में रखना चाहिए तथा कार्यों के निर्धारण का आधार 'जो सम्भव है' वह न होकर 'जो होना चाहिये' रखना होगा। पचायतों द्वारा जिन अनिश्चित कार्य एवं उत्तरदायित्वों को सम्भालने की सामर्थ्य प्रदर्शित की जाये उसके लिए उन्हें

प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए चाहे पंचायत व्यवस्थापन में इस प्रकार के कार्यों अथवा उत्तरदायित्वों के लिये विशेष व्यवस्था हो अथवा न हो।

समिति का कहना था कि न्यायिक कार्य पंचायत कार्यपालिका से भिन्न किसी अन्य निकाय द्वारा किये जाने चाहिए। इसके लिये चार या पांच गांवों को मिलाकर एक न्याय पंचायत बनाने की सिफारिश की गई। समिति का यह निश्चयपूर्ण मत था कि जहां तक सम्भव हो सके इन पंचायती न्यायालयों को दीवानी, फौजदारी एवं राजस्व के मामलों में अधिक से अधिक शक्तियां हस्तांतरित की जायें। पंचायतों को दीवानी तथा फौजदारी दोनों ही मामलों में राजीनामा कराने की शक्ति होनी चाहिये, यदि दोनों ही पक्ष इस बात के लिये सहमत हों।

६. पंचायतों की वित्तीय व्यवस्था—समिति ने पंचायतों के लिये कर के विभिन्न स्रोतों का वर्णन किया किन्तु फिर भी उसका मत था कि ये पंचायतों की आय के पर्याप्त स्रोत नहीं हैं अतः राज्य को चाहिये कि वह पंचायतों को अधिक अनुदान प्रदान करे। राज्य सरकारों को भू-राजस्व का भी एक निश्चित भाग पंचायतों को सौंप देना चाहिये। पंचायतों को सरकार से अथवा व्यक्तियों से दान के रूप में पर्याप्त भूमि प्राप्त कर लेनी चाहिये। इस प्रकार की भूमि से प्राप्त आमदनी द्वारा वे अपनी वित्तीय व्यवस्था सुधार सकती हैं। रुपयों एवं वस्तुओं के रूप में स्वेच्छापूर्ण दान लेकर भी पंचायतें अपनी वित्तीय व्यवस्था को सुधार सकती हैं। निषेधात्मक रूप से अपनी आर्थिक स्थिति को सुदृढ़ रखने के लिये पंचायतों को अपने स्थापन पर कम से कम खर्च करना चाहिये।

१०. मध्यस्थ इकाइयाँ—समिति के अधिकांश सदस्यों की यह आम धारणा थी कि पंचायतों एवं राज्य के बीच स्वायत्त सरकार की एक मध्यस्थ इकाई भी होनी चाहिये। इस इकाई का यह कार्य होगा कि पंचायतों के कार्य को पथवेक्षित एवं समन्वित करे तथा उनके विकास को प्रोत्साहन दे और दूसरे कुछ ऐसे मौलिक कार्य करे जिनको पंचायत स्तर पर सम्पन्न नहीं किया जा सकता।

मध्यस्थ इकाई को पंचायत के मूल कार्यों में किसी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये। इकाई को राजस्व प्राप्त करने की शक्ति होनी चाहिये तथा पंचायत के सदस्यों द्वारा अप्रत्यक्ष चुनाव करके इसको संगठित किया जाना चाहिये। यदि राज्य सरकार चाहे तो कुछ सदस्यों को प्रत्यक्ष रूप से चुनकर भी इसमें मिला सकती है। समिति के कुछ लोगों का यह भी विचार था कि इस इकाई के अधिकतर सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से ही होना चाहिये। यह सिफारिश की गई थी कि राज्य सरकार एवं स्थानीय निकायों को यह तय करना चाहिये कि स्थानीय स्वायत्त इकाइयों को कितने कार्य सौंपे जायें। समिति द्वारा दिये गये सुझावों में एक यह भी था कि केन्द्र को देहाती क्षेत्रों में सुरक्षित जल वितरण के लिये पंचायत की सहायता करनी चाहिये तथा

पंचायतों को यह पक्कि होनी चाहिये कि वे अपने क्षेत्रों में सार्वजनिक न्याया का प्रबन्ध कर सकें।

पंचायतों के लिए विनोबा का पंच-गुत्री कार्यक्रम.—मिनम्बर, १९५४ में प्राचार्य विनोबा भावे ने ग्राम पंचायतों के लिये एक पंच-गुत्री योजना तैयार की। उनके मतानुसार इस कार्यक्रम को अपनाने पर ही हमारे गावों में रामराज्य स्थापित किया जा सकता है। विनोबा भावे के कार्यक्रम में निम्नलिखित बातें थी—

१. प्रत्येक पंचायत को एक अध्ययन सप्ताह का सगठन करना चाहिये ताकि गांव के लोग राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्रों में होने वाले महत्वपूर्ण विचारों और नये विचारों से परिचित हो सकें। इस सप्ताह में विशेष रूप से गांधीवादी और गणतन्त्रवादी साहित्य पढ़ा जाना चाहिये। इस प्रकार के साहित्य का चुनी हुई कृतियाँ लोगों के सामने पड़ी जानी चाहियें।

२. पंचायत को चाहिये कि वह उत्पादन में वृद्धि को अपने मुख्य उत्तरदायित्वों में से एक बना ले। जब तक उत्पादन की मात्रा में वृद्धि नहीं होती और गावों में फैली हुई बेकारी दूर नहीं हो जाती तब समय तक गांव बासी विकास की किसी भी योजना में अपना सक्रिय योगदान प्रदान करने को प्रोत्साहित नहीं होगे। यदि गांव वालों को यह पता है कि सबको का प्रयोग उन लोगों द्वारा किया जायेगा जो उन्हें शोषणकर्ता हैं तो वे उनको बनाने में अपना सहयोग क्यों प्रदान करने लगे ?

३. पंचायतों को यह देखा अपना कर्तव्य बना लेना चाहिये कि उनके क्षेत्र का कोई भी व्यक्ति भ्रष्टा न रहे अथवा बेरोजगार न रहे। जिस प्रकार से विदेशी चीजों के बहिष्कार ने स्वराज्य लाने में सहायता की उसी प्रकार में मिलों की बनी चीजों के बहिष्कार द्वारा ग्राम-राज्य आ सकता है।

४. गावों में जमीन ही सभी प्रकार के उत्पादन का आधार होती है अतः गांव की भूमि सभी में विभाजित की जानी चाहिये। भूमि का स्वामित्व राज्य के हाथ में होना चाहिये और गांव में कोई भी बिना भूमि का नहीं होना चाहिये।

५. पंचायती राज्य की वास्तविक शक्ति जनता के समर्थन में निहित है। अतः पंचायतों को उसकी इच्छा माननी चाहिए तथा उसी के नियंत्रण में कार्य करना चाहिये। उनको इस बात से कम सारोकार रखना चाहिये कि सरकार उनको पहचानती है या नहीं। लोगों को अपनी शक्ति पर विश्वास करके आगे बढ़ना चाहिये।

स्थानीय सरकार का क्षेत्र

[THE AREA OF LOCAL GOVERNMENT]

भारत में स्थानीय सरकार के उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने के लिये विभिन्न सत्ताओं का संगठन किया जाता है जो कि अपने क्षेत्र के अन्तर्गत कार्य करते हुये जनता की अधिक से अधिक सेवा का प्रयास करती हैं। विभिन्न स्थानीय निकायों के क्षेत्र का निर्धारण करते समय मूलतः इस बात को ध्यान में रखा जाता है कि एक विशेष निकाय का सम्बन्ध शहरी इलाके से है अथवा देहाती इलाके से है। देहाती तथा शहरी के भेद के आधार पर जब विभिन्न स्थानीय निकायों को श्रेणीबद्ध किया जाता है तो वे मुख्यतः छः प्रकार के हो जाते हैं। यदि हम स्वतन्त्रता के बाद की प्रारम्भिक स्थिति का अध्ययन करें तो पायेंगे कि उस समय तीन निकाय शहरी क्षेत्र में तथा तीन निकाय ग्रामीण क्षेत्र में हुआ करते थे। इसे स्पष्ट रूप से इस तरह कहा जा सकता है कि क्षेत्र के आधार पर शहरी इलाकों का प्रशासन तीन प्रकार के निकायों द्वारा किया जा सकता था। बड़े नगरों में नगर निगम (Municipal Corporations) होते थे। मध्यम आकार के तथा छोटे आकार के कस्बों में नगरपालिकाये होती थी। तीसरे, कुछ इंगित क्षेत्र समितियाँ (Notified Area Committees) होती थीं जो कि ऐसे क्षेत्र का प्रशासन करती थी जिसमें एक कस्बे की समस्त विशेषतायें नहीं होती थी किन्तु वह गाँव की मुख्य विशेषताओं से ऊपर उठ चुका होता था। देहाती क्षेत्रों में भी इसी तरह तीन प्रकार की प्रशासनिक व्यवस्था थी। वहाँ सबसे नीचे गाव पंचायत थी तथा सर्वोच्च स्तर पर जिला बोर्ड। इन दोनों के बीच स्थानीय बोर्ड होते थे। शहरी क्षेत्र की प्रत्येक सत्ता अपने आप में स्वतंत्र थी। एक जैसी सत्ताओं के बीच अथवा विभिन्न प्रकार की सत्ताओं के बीच किसी प्रकार का सम्बन्ध ही नहीं था। देहाती क्षेत्रों में स्थिति यह नहीं थी। वहाँ स्थानीय बोर्ड को जिला बोर्ड का अभिकरण माना जाता था। ग्राम पंचायतों का बहुत कुछ स्वतन्त्र अस्तित्व था किन्तु एक बात की स्वीकृति उन्हें भी जिला बोर्ड से लेनी पड़ती थी। स्थानीय विकास की उस प्रत्येक योजना के बारे में जिला बोर्ड की पूर्व स्वीकृति आवश्यक थी जिसमें पाँच हजार अथवा उससे अधिक रुपये से खर्च करना जरूरी था।

स्थानीय प्रशासन की दृष्टि से किस क्षेत्र को शहरी कहा जायेगा तथा किसको देहाती कहा जायेगा, यह एक ऐसा प्रश्न है जिस पर विभिन्न दृष्टियों से विचार करने के बाद ही कोई उपयुक्त निष्कर्ष निकाला जा सकता था। विभिन्न राज्यों में प्रायः उस कस्बे के लिए नगरपालिका संगठित कर करदी जाती

थी जो कि मुख्य रूप से इन शर्तों को पूरा करे। प्रथम इसकी जनसंख्या कम से कम पांच हजार होनी चाहिए। दूसरे कम से कम तीन चौथाई वयस्क पुरुष-जनसंख्या कृषि के अलावा अन्य जीविका के साधन अपनाये। तीसरे, प्रत्येक वर्गमील में कम से कम एक हजार व्यक्ति रहते हों। इन सब बातों को ध्यान में रखकर करब का गठन कर दिया जाता था। सरकार अपने अधि-कार क्षेत्र को स्वयं ही परिभाषित कर लेती थी।

सामान्य रूप से शहरी इलाका में जो बड़े-बड़े नगर होते हैं वहां नगर निगम (Municipal Corporation) की स्थापना कर दी जाती है। इसे एक नीति सम्बन्धी प्रश्न माना जाता है कि किस शहर में नगर निगम बनाया जाये। जनसंख्या का आकार, क्षेत्र एवं साधन-स्रोतों की उपलब्धता आदि भितकर इस नीति सम्बन्धी निर्णय को लेने में सहयोग प्रदान करते हैं। बम्बई, कल-कत्ता, मद्रास, दिल्ली आदि राजधानी नगरों में नगर निगम व्यवस्था को लागू किया गया। भारत के कुछ राज्यों में शहरी इलाकों को दो क्षेत्रों में विभाजित किया गया है। पर्याप्त आकार वाले क्षेत्रों को नगरपालिका क्षेत्र (Municipal area) तथा छोटे कस्बों को इ गित या कस्बा क्षेत्र (Notified or town area) कहा गया है। नगरपालिका क्षेत्रों की प्रशासकीय सत्ता को नगर-पालिका बोर्ड या समिति कहा जाता है जबकि इ गित या कस्बा क्षेत्रों में इ गित या कस्बा क्षेत्र समितियां कार्य करती हैं।

नगरपालिकाओं को स्थानीय क्षेत्र में पूरी शक्ति प्राप्त होनी है। ये मुख्य रूप से निर्वाचित निकाय होती हैं। नगरपालिकाओं के स्वरूप एवं महत्व के बारे में किसी प्रकार का मतभेद नहीं है। प्रायः सभी विचारक इस बात को स्वीकार करते हैं कि पर्याप्त आकार वाले नगर या कस्बे में पूर्ण शक्तिसम्पन्न स्वतन्त्र नगरपालिका क्षेत्र होना चाहिए। पर्याप्त जनसंख्या किसे माना जाय तथा किन साधन-स्रोतों को नगरपालिका क्षेत्र की रचना के लिए उपयुक्त समझा जाये, आदि नीति सम्बन्धी प्रश्नों का निर्धारण राज्य सरकार द्वारा किया जायेगा। इस प्रावधान के फलस्वरूप नगरपालिका के क्षेत्र निर्धारण में एक प्रकार की सोचसौलता आ जाती है जो कि अत्यन्त उपयोगी रहती है। यह कहा जाता है कि नगर-पालिका के स्तर का निर्धारण करने में कठोर नियमों से काम नहीं लेना चाहिए तथा जनसंख्या या अन्य किसी आधार पर मापदण्ड निश्चित नहीं कर देना चाहिए। ऐसा करने पर बहुत कम अन्तर वाले क्षेत्रों में कठोरता का व्यवहार आवश्यक बन जाता है।

इ गित क्षेत्रों (Notified areas) को केवल कुछ ही नगरपालिका कार्य सौंपे जाते हैं। इनकी रचना में निर्वाचित सदस्यों की प्रपेशा मनोनीत सदस्य अधिक होते हैं। कस्बा क्षेत्र (Notified areas) मुख्य रूप से स्वच्छता एवं मफाई रखने का कार्य करते हैं तथा इनकी अन्य सेवाएँ जिला बोर्डों द्वारा सम्पन्न की जाती हैं। बाद में यह गुमाया गया कि इ गित क्षेत्रों (Notified areas) को समाप्त कर दिया जाना चाहिए। इनके आधार मण्डित किये गये निकायों की कोई आवश्यकता ही नहीं है। इन निकायों के कार्यों को कस्बा क्षेत्रों एवं नगरपालिकाओं में ही मिला देना चाहिए तथा एक स्वतन्त्र थैली के

रूप में इनका अस्तित्व समाप्त कर दिया जाना चाहिए। इंगित क्षेत्र समितियों (Notified area Committees) को समाप्त करने के लिए अन्य विचारकों ने एक दूसरा ही तरीका बताया है। उनके कथनानुसार पांच हजार तक की जनसंख्या वाले छोटे कस्बे तथा वे क्षेत्र जहाँ पर कि ग्राज इंगित क्षेत्र समितियाँ हैं, अपने प्रशासन के लिए ग्राम पंचायतों का संगठन करें। इस प्रकार के क्षेत्रों की समस्याओं का समाधान करने के लिए ग्राम पंचायतों को आवश्यक संगठन एवं शक्ति प्रदान किये जाने चाहिए। अतः यह कतई आवश्यक नहीं है कि इन क्षेत्रों के लिए अलग प्रकार की सरकार बनाई जाये।

शहरी इलाकों के किन क्षेत्रों को राजधानी नगर (Metropolitan City) माना जाये और किन को नहीं, यह भी एक विचारणीय प्रश्न रहा है। एक राजधानी क्षेत्र केवल बड़े आकार के नगर का ही द्योतक नहीं है वरन् इससे कुछ अधिक है। राजधानी क्षेत्र की अपनी कुछ विशेषतायें होती हैं जैसे—अत्याधिक भीड़भाड़, अस्थिर निवासी, व्यापक दृष्टिकोण आदि। यहाँ के निवासी धर्म, जाति, विश्वास, रंग, रुचि, व्यवसाय आदि के आधार पर अनेक विभिन्नताओं से पूर्ण होते हैं। यही कारण है कि इस प्रकार के क्षेत्रों की प्रशासनिक समस्यायें अत्यन्त जटिल होती हैं। उलभी हुई समस्यायें होने के कारण सरकार के संचालन का प्रति व्यक्ति व्यय भी अधिक होता है। इस क्षेत्र में प्रशासकीय निकायों के बीच समन्वय की समस्या भी अत्यन्त गम्भीर होती है। राजधानी क्षेत्रों की ओर आस-पास की जनता का आकर्षण रहता है और इसी आकर्षण के फलस्वरूप निरन्तर उनका क्षेत्र व्यापक होता जाता है। राज्य सरकारें भी इन क्षेत्रों के प्रति विशेष रुचि रखती हैं क्योंकि ये देश की सभ्यता एवं संस्कृति की प्रगति के प्रतिनिधि बन जाते हैं साथ ही प्रमुख औद्योगिक केन्द्र भी होते हैं। राजधानी क्षेत्र की विशेष आवश्यकताओं को पूरा करने की दृष्टि से अनेक योजनायें सुझाई गई हैं तथा उन पर अमल करने का भी प्रयास किया गया है। इसके लिए एक सरलतम सुझाव यह है कि नगर की सरकार का अधिकार क्षेत्र बढ़ा दिया जाये और आस-पास के व्यापक क्षेत्र को भी उसमें समाहित कर दिया जाये। इस सुझाव का उन लोगों द्वारा विरोध किया जाता है जो कि नगर सरकार के अधिकार क्षेत्र में लाये जाते हैं क्योंकि उनका विकास का स्तर मूल क्षेत्र के निवासियों की तुलना में बहुत पीछे रहता है। उनकी अपनी कुछ विशेष आवश्यकतायें होती हैं जिनका निर्वाह संतोपजनक रूप से नगर सरकार के आधीन नहीं हो पाता। इस वाक्स्थान का एक अन्य दोष यह है कि स्थानीय सरकार का क्षेत्र अधिक बड़ा हो जाता है; इतना बड़ा कि नागरिकों की समस्याओं में सरकार व्यक्तिगत रुचि नहीं ले पाती और स्थानीय सरकार का मूल लक्ष्य ही पिछड़ जाता है। इसका अप्रत्यक्ष परिणाम यह होता है कि अधिक से अधिक जनता नागरिकों के प्रशिक्षण में भाग नहीं ले पाती।

राजधानी क्षेत्रों की प्रशासकीय समस्याओं को सुलझाने के लिए एक उपाय यह बताया जाता है कि द्वि-स्तरीय व्यवस्था (Two Tier System) कायम कर दी जाये और इस प्रकार राजनैतिक एवं प्रशासनिक आवश्यकताओं का उचित रूप में निर्वाह कर दिया जाये। इन क्षेत्रों में ऐसी भी कई

गमम्प्यामें होती है जिसको मुजमाने के लिए प्रशासन की छोटी इकाई को प्राथमिकता दी जाती है। एक छोटी स्थानीय इकाई राजनीति-साधारणतामें न निर्यात करने में थोड़ा मजबूती जाती है। जनकता निम्न स्तर पर गमम्प्या भी वह माय होती गई थी कि वह डि-स्त्रिब्यूटरी व्यवस्था बना कर प्रशासन। प्रायोगिक इन माय का स्वीकार नहीं किया किन्तु चारों गमिनियों के प्रायः तब की निकलित की। इस व्यवस्था की मजबूती गमोय व्यवस्था में की जा सकता है। मजबूत व्यवस्था में देश के प्रशासन में व्यवस्था के गमम्प्या स्थानीय साधारणताओं को पूर्ण के लिए भी विभिन्न प्रशासन होना है। यह स्थानीय साधारणता को समुचित करने में मजबूत मित्र होती है। प्रशासन चारों गमिनियों को राजधानी के माय एकीकरण होने के लिए मजबूत किया जा सकता है जबकि उनको व्यक्तिगत मजबूत प्रशासन किया जाने इस योजना के चारों मजबूत मायों को इन कार्य क्षेत्रों की प्राथमिकता गमम्प्या को मजबूत दिया जाता है धन; यह हर नहीं रह जाता कि उनी इकाईयों की मजबूतता की जायेगी। इस योजना का एक महत्व यह भी है कि इनको मजबूत करने के बाद केन्द्रीय नगर-नगरकार का अधिकृत कार्य-भार कम हो जाता है।

इस डि-स्त्रिब्यूटरी व्यवस्था के जहाँ करने माय हैं वहाँ यह मजबूत सनस्याये उपाय करने का कारण भी बनती है। इसके द्वारा उत्तरदायित्वों के बीच भ्रम पैदा कर दिया जाता है और इस प्रकार नगर सरकार एक स्थानीय मजबूत के बीच मजबूत पैदा हो सकता है। इस मजबूत को दूर करने के लिए यह जरूरी है कि उनके उत्तरदायित्वों को परिभाषित कर दिया जाये। दोनों के बीच समन्वय की समस्या भी गमम्प्या बन सकती है जिसे मुजमाने के लिए एक जायक समन्वयकर्ता मजबूत का गठन करना होगा। संदेन जैसे बड़े राजधानी नगरों का स्थानीय शासन डि-स्त्रिब्यूटरी व्यवस्था के प्राथमिक है। भारत में भी बड़े-बड़े नगरों में इसी को अपनाया जाता चाहिए। भारत में चार नगर हैं जहाँ कि नगर-निगम व्यवस्था द्वारा स्थानीय सरकार का प्रशासन संचालित किया जाता है। इन चारों को ही राजधानी क्षेत्र कहा जा सकता है। ये हैं—देहली, बनारस, मद्रास और बम्बई। इन चारों का प्रशासनिक ढांचा उनका करने अधिनियमों पर आधारित है। देहली नगर निगम अधिनियम १९५७ में बनाया। बनारस नगरपालिका अधिनियम १९५२ में, मद्रास नगरपालिका अधिनियम १९१९ में (यह १९५१ में परिवर्तित किया गया) तथा बम्बई नगरपालिका अधिनियम १८८८ में (यह १९५५ में परिवर्तित किया गया), पाव किया गये। इन अधिनियमों में मद्रास तथा बम्बई के अपेक्षाकृत अधिक पुराने हैं और इनमें समय-समय पर संशोधन किये जाते रहे हैं। देहली नगर निगम का अधिनियम भारतीय संसद द्वारा प्रशासित होता है जबकि अन्य तीनों ही अधिनियम अपनी-अपनी व्यवस्थापिका संसद द्वारा प्रशासित होते हैं।

‘नगर’ का महत्वपूर्ण स्थान—नगरी स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र का प्रमुख करने समय यदि हम नगर या शहर के सांस्कृतिक जीवन में महत्वपूर्ण

सहारे ही सम्यता पनपती है। आधुनिक विश्व में ऐसी कोई सम्यता नहीं है जिसका आधार नगर न हो। कला एवं विज्ञान की प्रगति, सम्म जीवन के मूल तत्वों का विकास और यहाँ तक कि विश्व भर में सम्यता का प्रसार आदि बातें नगरों द्वारा प्रदत्त सांस्कृतिक विशेषताओं के आचार पर ही सम्भव बन पाती हैं। स्पेंग्लर (Spengler) महाशय के इस कथन में कुछ सत्यता अवश्य है कि विश्व का इतिहास नागरिक पुरुष का इतिहास है। जनता, राज्य, राजनीति, सभी विज्ञान एवं सभी कलायें मानव जीवन के एक मुख्य वातावरण पर आधारित हैं, वह है 'कस्वा'।¹ नगरों में रहने वाले समाज के बीच श्रम विभाजन हुआ रहता है, बुद्धि का विशेषीकरण होता है, पर्याप्त धन एवं अवकाश रहता है। इस सब के साथ ही व्यक्ति एवं मस्तिष्क का मिलन रहता है जिसके फलस्वरूप बौद्धिक विकास होता है। मि० रोवे (L. S. Rowe) के कथनानुसार नगर का जीवन नयी आर्थिक क्रियायें उत्पन्न करता है, नवीन राजनैतिक विचारों एवं आदर्शों को, सामाजिक सम्बन्धों के नये रूप को तथा विचारों के आदान-प्रदान की नई सम्भावनाओं को जन्म देता है।²

नगर द्वारा व्यक्ति को बौद्धिक क्रियाओं के लिए पूर्व शर्तें प्रदान की जाती है। प्रजातंत्र एवं स्वतंत्रता जो कि आज विश्व के राजनैतिक जीवन के दो आधार-स्तम्भ बने हुए हैं, प्राचीन यूनानी नगर राज्यों में ही पनपे थे। मध्य युग में नगरपालिकाओं ने स्थानीय स्वायत्त-सरकार के लिए लड़ाई लड़ी और उसमें सफलता प्राप्त की। मनुष्य के जीवन का प्रवाह कृषि कार्य से औद्योगीकरण की ओर ज्योंही आया उसके परिणामस्वरूप शहरी विकास आवश्यक बन गया। अधिकांश उन्नत देशों में शहर मानवीय जीवन के केन्द्र बन चुके हैं। वहाँ की दो तिहाई से भी अधिक जनता शहरों में रहती है। गांवों का शहरीकरण तथा शहरों का आगे का विकास इस प्रकार होता जा रहा है कि धीरे-धीरे पुराने युग का वह देहाती इलाका संप्राप्तप्रायः होता जा रहा है जहाँ सम्यता एवं विज्ञान की उपलब्धियाँ अत्यन्त पिछड़ी हुई रहती थीं। आज शहर औद्योगीकरण के केन्द्र बन चुके हैं। उत्पादन के अधिकांश माधन एवं श्रम मूलतः नगरों में ही इकट्ठे होते चले जा रहे हैं। सरकार की दृष्टि से भी नगर एक ऐसी इकाई होती है जो कि प्रायः नागरिक जीवन को छूती रहती है। एक संयुक्त रूप में यह उन कार्यों को करने में समर्थ होती

1. "World history is the history of civic man. Peoples, states, politics, all arts and all sciences rest upon one prime phenomenon of human being, the town."

—O. Spengler, *The decline of the west*, trans. C. F. Atkinson, 1928, II PP. 90-91

2. "City life creates new economic activities, new political ideas and ideals, new forms of Social intercourse, new possibilities of interchange of ideas."

—L. S. Rowe, *Problems of City Govt.* New York, D. Appleton and Company, 1915, P. 13.

है जिनसे कि हम व्यक्तिगत रूप में नहीं कर पाते। हम प्रकार स्वास्थ्य, शिक्षा, गुरुता, बूढ़, तथा अन्य बहुत से कार्य हमारे हाथों में आ जाते हैं। शहरी परिस्थितियों में रहने वाले जीवन का अस्तित्व बिना शहरी सरकार के अभ्यस्त बन जाना है। कुन भित्तिर नगर की मानवीय जीवन की कुजी गता जा सकता है।

‘नगर’ का अर्थ—नगर द्वारा हमारे प्रतिदिन के जीवन में महत्वपूर्ण योगदान दिया जाता है अतः यह जानना उपयोगी एवं आवश्यक है कि नगर का अर्थ क्या है? नगर को कई रूपों में परिभाषित किया जा सकता है जैसे कि जनसंख्या का संयोग, एक समुदाय, एक राजनैतिक इकाई आदि। नगर का एक समाजशास्त्रीय स्वरूप भी होता है जो कि अत्यन्त व्यापक है। यहाँ हमारा सम्बन्ध मुख्यतः प्रगामकीय माधन से है अतः उन्मा बर्णन करना उपयोगी नहीं रहेगा। एक परिभाषा के अनुसार शहरी इलाका वह होता है जहाँ की जनसंख्या २५०० या इससे अधिक होती है।

संयुक्त राज्य अमरीका में शहरी क्षेत्रों (Urbanised areas) को सर्वप्रथम १९५० में परिभाषित किया गया था ताकि शहरी एवं देहाती इलाकों को अलग-अलग किया जा सके। सन् १९५० में प्रत्येक शहरी क्षेत्र में कम से कम एक नगर होता था जिसकी जनसंख्या ५०००० या इससे भी अधिक होती थी। सामान्य रूप से शहरी क्षेत्र प्रचामी राजधानी क्षेत्रों की बिल्कुले रूप में बनी जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करते हैं। बाकी की जनसंख्या को देहाती कहा जाता है। सेना पर रहने वाले लोग, चाहे उनका व्यवसाय कुछ भी क्यों न हो, मेरीहर जनता का ही एक भाग माने जाते हैं। मोटरकार का अन्त एवं प्रसार होने के बाद में यह माना जाता है कि नगर को एक इकाई के रूप में उस समय तक पूरा नहीं कह सकते जब तक कि उसमें घनिष्ठ रूप में सम्मिश्रित लोगो को भी शहरी इकाई का अभिन्न भाग न मान लिया जाये। अर्थ—शहरी एवं शहरीकरण को प्रक्रिया में सलग देहाती क्षेत्र भी मूल शहर में अपना भिन्न स्थान घोषित करते हैं किन्तु फिर भी धार्मिक एवं सामाजिक दृष्टि से वे अब भी एक शहरी समाज के भाग हैं।

जनसंख्या के घनपन के आधार पर शहरी इलाकों का वर्गीकरण करने से शहरी एवं देहाती क्षेत्रों का अन्तर स्पष्ट हो जाता है। जहाँ जनसंख्या का केन्द्रीकरण होता है वहाँ अधिक सरकारी नियंत्रण रखा जाता है। यह भी शहरी एवं देहाती क्षेत्रों के अन्तर का एक आधार है। सत्या पर आधारित वर्गीकरण से आये बढ़ने पर हम नगर को एक सामाजिक तथ्य के रूप में भी देख सकते हैं। ‘नगर’ जनता का एक समूह है जो कि अनेक प्रकार के सम्बन्धों से युक्त होकर रहता है। यदि जनता सामाजिक प्राणी है तो वह निश्चय ही एक सामान्य लक्ष्य वाले समाज में बन्ध कर रहेगी जहाँ कि एक जैसे रीति-रिवाज होंगे तथा एक जैसे ही आदर्श भी। एक समाजशास्त्री के अनुसार नगर एक कार्यकारी इकाई (Functional unit) है जो कि लोगों के जीवन के साथ घनिष्ठ रूप में एकाकार होती है।

नगर एक मनः स्थिति है। यह प्रकृति की और विशेष रूप से मानवीय प्रकृति की उपज है।¹

यद्यपि नगर का संगठन व्यक्तियों द्वारा होता है तथा यह एक समाज के रूप में रहता है किन्तु यह इससे भी अधिक है। बेकर (Benjamin Baker) के शब्दों में यह एक सरकार का अस्तित्व है तथा समाज की राजनैतिक संगठित अभिव्यक्ति का प्रतिनिधित्व करता है; एक संयुक्त जीवन है जो कि संगठित रूप में उन कार्यों को सम्पन्न करता है जिन्हें व्यक्ति स्वयं नहीं कर सकता। नगर जनता के लिए कार्य करता है। नदोष में एक नगर के पास सरकारी शक्ति होती है ताकि वह एक क्षेत्र में लोगों के केन्द्रीकरण के परिणामस्वरूप उत्पन्न सामाजिक आवश्यकताओं को निपटा सके।² इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि नगर एक शहरी स्थान होता है जिसकी भूमिगत सीमाये होती हैं। इसके कुछ कानूनी साधन भी होते हैं जो कि वहाँ की जनता के व्यवहार एवं आचरण को निर्देशित करते हैं। 'नगर सरकार' शहरी सरकार होती है। यह एक ऐसा साधन है जिसके माध्यम से समाज संगठित राजनैतिक रूप में पारस्परिक हितों के आधार पर अपनी समस्याओं को सुलझाने का प्रयास करता है।

वर्तमान युग में अनेक कारणों से उत्पन्न यह प्रवृत्ति देखने को मिलती है कि शहरों का लगातार विस्तार होता जा रहा है। जो शहर नहीं थे वे बनते जा रहे हैं और जो पहले से ही शहर थे उनका आकार बढ़ रहा है।

नगरों के विकास का परिणामः—नगरों की प्रगति मानव सम्यता की प्रगति है। जीवन का एक केन्द्रीय स्थल होने के कारण जब नगरों का विकास होता है तो मानव जीवन के विभिन्न पहलू भी प्रगति की दिशा में अग्रसर होने लगते हैं। मि० रोवे (Rowe) का कथन बहुत कुछ सही ही है। उनके मतानुसार नगर आर्थिक, राजनैतिक, सामाजिक एवं वैचारिक दृष्टि से अत्यन्त प्रभावशाली होते हैं। नगरों में श्रमशक्ति का केन्द्रीयकरण हो जाने के कारण यह सम्भव हो जाता है कि श्रम विभाजन कर दिया जाये तथा श्रम की उत्पादनशीलता को बढ़ा दिया जाये। जिस प्रकार प्राचीन यूनान में दासों के कारण जनता को अवकाश प्राप्त होता था, आज मशीनों के

1. "The city is a "State of mind... a product of nature and particularly human nature"

—R. E. Park, E. W. Burgess, and R. D. McKenzie: The City, Chicago, University of Chicago Press, 1925, PP. 1,4.

2. "It is a governmental entity, representing the politically organised expression of the community; a corporate body which in its collective capacity performs those functions which the individual cannot carry out for himself. The city acts for the public.... The city is a concentration of mental powers to deal with the common problems from the concentration of the community."

—Benjamin

परिणामस्वरूप यह ध्यान जनता को प्राप्त हो जाता है। इस विकास से जहाँ एक ओर नगरपालिका, मस्याओं के विकास का पता चलता है वहाँ इसमें बौद्धिक विकास के लिये भी आवश्यक शर्तें प्रदान की जाती हैं। नगरों में दूसरे लोगों में सम्पर्क स्थापित करने की सुविधा होती है, प्रयानों में प्रति-योगिता रहती है तथा सम्मान एवं प्रभाव के स्तर पर पहुँचे हुए लोगों की नज़र की जाती है। य मभी स्थितियाँ बौद्धिक विकास की प्रेरक हैं। एक नगर निवासी इनका लाभ उठाता है अथवा नहीं यह दूसरी बात है किन्तु तथ्य यह है कि विश्व की महान् सम्पत्तयें भूत रूप से शहरी ही रही हैं।

दूसरे, शहरों के विकास के साथ-साथ नागरिक जीवन में जो परिवर्तन आते हैं उनका फलस्वरूप व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की मान्यता बदलती रहती है। शहरी जीवन के पारम्परिक सम्बन्धों की भूल-भर्त्सना में व्यक्ति एवं समाज के आपसी सम्बन्ध अलग-अलग हो जाते हैं। किसी को अपनी सम्पत्ति खाने का सत्तारा रहता है तो किसी का स्वास्थ्य ही सड़क में पड़ जाना है। ऐसी स्थितियाँ में नगर को कानूनन इस बात में रुचि रहती है कि वह व्यक्ति के स्वैच्छापूर्ण निर्णयों में उस जगह पर हस्तक्षेप करे जहाँ वे समाज विरोधी बनने जा रहे हों। संक्षेप में नगर स्वार्थपूर्ण होता है अथवा उन होना चाहिये। नगर में अस्तित्व का मूल्य यह चुनना पड़ता है कि व्यक्ति को अपने स्वार्थपूर्ण हितों को समाज के हितों से पीछे बना देना चाहिये।

नगरों की ओर लोगों के झुकाव के परिणामस्वरूप व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की मान्यता बदल जाती है। यह सब है कि सरकार व्यक्ति के अधिकारों की संरक्षण होती है किन्तु फिर भी कई बार नगर को व्यक्ति के उन मामलों में भी हस्तक्षेप करना पड़ता है जो कि राष्ट्रीय स्तर पर व्यक्ति के लिये ही छोड़ दिये जाते हैं। नगर में किसी भी व्यापार पर रोक लगाई जा सकती है अथवा केवल कुछ लोगों को नियन्त्रित रूप में करने की अनुमति दी जा सकती है। नगर सरकार द्वारा खाने के वितरण तथा भवनों के निर्माण की सुविधायें दी जाती हैं और इस दृष्टि से वह समाज के हित में व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर अनेक प्रतिबन्ध भी लगा सकती है।

तीसरे, नगरों के विकास से वहाँ की सरकार के कार्य बढ जाते हैं। जब हम नगरों द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों को देखते हैं तो यह बात स्वतः ही प्रमाणित हो जाती है। नगर सरकार का बढ़ता हुआ सर्चा इस बात का प्रतीक होता है कि कानून द्वारा एक महत्वपूर्ण कार्य किया जा रहा है।

चौथे, सरकार की बनावट के सम्बन्ध में दृष्टिकोण बदल रहा है। नगर-विकास ने एक विगाधामास को जन्म दिया है वह यह है कि शहरी परिस्थितियों में देशापी परम्पराओं को किस प्रकार बनाये रखा जाये। गाँवों की जनता जब शहर में जाकर बसने लगती है तो वह अपने साथ शहर की आर्थिक एवं सामाजिक समस्याओं के लिये देशापी दृष्टिकोण लेकर चलती है। यद्यपि इन देशापी लोगों के मत कभी भी निर्णायक नहीं रहते

किन्तु इनके दृष्टिकोण द्वारा नगर के मूल निवासियों में कुछ वृद्धिमान के भाव जागृत हो जाते हैं। औद्योगिकरण के परिणामस्वरूप नगरों का विकास हुआ है। इसने नगर सरकार की वनावट को बदलने के लिये भी आधार प्रदान किया है। कृषि-प्रधान अमरीका में कार्यपालिका की शक्ति का खतरा वहाँ की सरकार की मुख्य विशेषता मानी जाती थी। उस समय मेयर-समिति एवं बोर्डों के बीच शक्ति का वितरण रहता था। किन्तु गृहयुद्ध के बाद उन्होंने औद्योगिक विकास हुआ, जनता नगरों की ओर आकर्षित होने लगी, नगर के जीवन की घुमावटें सामने आने लगीं तो इन सबके परिणाम-स्वरूप अधिक मौलिक सिद्धान्तों की खोज की जाने लगी। धीरे-धीरे तकनीकी एवं निर्वाह प्रशासन की आवश्यकता बढ़ने लगी। शक्ति के केन्द्रीकरण का कम समर्थन दिया गया तथा लोगों के प्रति उत्तरदायित्व पर जोर दिया जाने लगा। व्यापार के क्षेत्र में प्रशासन-विज्ञान का सफलतापूर्वक प्रयोग किया जाने लगा और इसके परिणामस्वरूप नगर निगमों में भी इसके प्रयोग का प्रभाव डाला गया।

इन सब विकासों के परिणामस्वरूप नगरपालिका सरकार में शक्ति का स्वरूप बहुत कुछ परिवर्तित हो गया। सरकार की शक्ति धीरे-धीरे एक शक्तिशाली कार्यपालिका द्वारा ले ली गई चाहे वह मेयर हो अथवा नगर प्रबन्धक। बोर्डों तथा स्वायत्त निगमों का समर्थन समाप्त हो गया। सामान्यरूप से पहले सरकार की शक्ति के प्रति जो अविश्वास दिया जा रहा था उसमें परिवर्तन आया। अविश्वास के सिद्धान्त के स्थान पर समन्वय एवं सहयोग के सिद्धान्त पनपने लगे।

नगर विकास के कारणः—वर्तमान समय में कृषि-प्रधान देशों को पिछड़ा अथवा विकासशील देश कहा जाता है। एक देश की प्रगति में इस तथ्य को बाधक समझा जाना है कि वहाँ पर बहुत मारे गाँव हैं तथा अपेक्षाकृत देहाती इलाका अधिक हो। इसके विपरीत जो देश औद्योगिक क्षेत्र में उन्नत होते हैं तथा जहाँ की अधिकांश जनता शहरी होती है वे सम्यता में अग्रगण्य समझे जाते हैं। शहरों का विकास एक प्रक्रिया है जो नहीं जा सकती किन्तु क्रमिक रूप से होती है। उसको उपयुक्त परिस्थितियाँ प्रदान की जा सकती हैं। शहरों के विकास का एक कारण तो यह है कि जनता ने जीविका के लिये भूमि पर निर्भर रहने की आदतें छोड़ दीं। व्यापार एवं उद्योगों ने नगरों के विकास एवं उन्नति में महत्वपूर्ण योगदान दिया है। भूमि को तलाक देने के बाद व्यक्ति कल कारखानों की ओर बढ़ा और इसलिये गाँवों का स्थान शहर लेने लगे। प्रारम्भ में आवश्यकतायें सीमित थीं और जिम चीज की भी जरूरत होती थी व्यक्ति उसका उत्पादन क्षेत्र पर अथवा खाली समय में कर लिया करता था किन्तु आज आवश्यकतायें बहुत बढ़ चुकी हैं और कोई भी एक व्यक्ति या परिवार इनको पूरी नहीं कर सकता; साथ ही सम्य बन रहने के लिये वह इनकी व्यवहलना भी नहीं कर सकता। उत्पादन के क्षेत्र में विनिर्माण होने लगा और जो आवश्यकतायें क्षेत्रों से पूरी नहीं की जा सकती थीं उनको अंशतः किया गया। गाँवों में ही जलाहें तथा बनकरों को अलग-अलग कर दिया —

व्यवसाय बन गया। नगर का विकास कृषि उत्पादन की आवश्यकता करने हुआ है यह बात नहीं थी। इसके विपरीत वास्तविकता तो यह है कि नगरों का विकास बसल नमी हो जाता है जब कि कृषि के उत्पादन में वृद्धि की जाये क्योंकि नगर में ऐसा होता रहता है जो कृषि उत्पादन नहीं करते किन्तु उसका उपयोग पूरी तरह से करते हैं। भारत में औद्योगीकरण के साथ साथ ज्योंही शहरी इलाकों की बढ़ती हुई त्वाही यहाँ की कृषि व्यवस्था अस्तव्यस्त हो गई और आज साथ समस्या देश की सभी समस्याओं में प्रधान तथा कई अन्य समस्याओं की जननी है। भारत में शहर का अस्तित्व ही यह मानकर समझा है कि गांव की जनता अतिरिक्त खाद्यान्न में उसका भरण पोषण करनी। भूमि को उपजाऊ बनाया जाना है उत्पादन की मात्रा को बढ़ाया जाना है। यानायात के उत्पन्न साधनों का प्रयोग किया जाना है। जब नगर प्रगति करने लगता है तो ये सारी परिस्थितियाँ मौजूद होती हैं। सच में यह कहा जा सकता है कि शहर के लोग उस समय नहीं रह सकते जब कि उनके अधिकांश समय को खेती के उत्पादन में लगाने को कहा जाये। नगर की उत्पत्ति सभी होती है जब कि गांवों द्वारा उनको पर्याप्त कृषि उत्पादन एवं अतिरिक्त धन प्रदान किया जाता है। ममफोर्ड (Mumford) के कथनानुसार बस्वो का विकास मेहानी इलाकों के कृषि विकास पर निर्भर करता है।¹ अतिरिक्त कृषि उत्पादन के कारण ही रोम तथा यूनान में नगरों का विकास हो गया।

यद्यपि यह सच है कि नगरों के विकास के लिए अतिरिक्त कृषि उत्पादन बहुत जरूरी होता है किन्तु यह सही नहीं है कि बसल के ही देश शहरी केंद्रीकरण के विकास में आगे बढ़ सकते हैं जिनके पास अतिरिक्त कृषि उत्पादन ही है। आजकल के युग में उत्कृष्ट यातायात के साधन भी उत्पन्न हो चुके हैं। यदि एक देश के पास पर्याप्त कृषि उत्पादन के साधन नहीं हैं तो वह विदेश से आयात करके इस कमी को पूरा कर सकता है। इस प्रकार एक देश में नगरों का विकास इस बात पर भी निर्भर करता है कि समय और आयात की सम्भावनायें कितनी हैं।

हमारे नगरों के विकास के लिए वाणिज्य एवं व्यापार की प्रगति भी परम आवश्यक है। जब कृषकों के पास अतिरिक्त धन का उत्पादन होने लगा तो उन्होंने कृषि करना छोड़कर उस खाद्यान्न को बेचना प्रारम्भ कर लिया और इस प्रकार व्यापार का जन्म हुआ। सामान एवं मकानों का विनिमय किया जाने लगा। व्यापारिक केंद्र बन गये और कृषि धीरे धीरे शहरी क्षेत्रों में बसने लगे। बिना व्यापार एवं वाणिज्य के शहरी के अस्तित्व का कल्पना नहीं की जा सकती क्योंकि इसी के द्वारा शहरी के अल्पक निवासियों के लिये आवश्यक कृषि उत्पादन प्रदान किया जाता है।

1 The thriving of towns has its origin in the agricultural improvement of the Country side

— L. Mumford The culture of cities New York 1938 P 24

नगरों में वहाँ के निवासियों की आवश्यकताओं के परिणामस्वरूप हस्तकला उद्योगों का विकास हुआ। धीरे-धीरे नगरों में सुन्दर बाजारों की स्थापना की जाने लगी जहाँ कि सामान तथा सेवाओं का हेर-फेर करने वाले लोग पाये जाने लगे। व्यापार किसी भी कस्बे का एकाधिकार हो गया और बाहर से आने वालों के साथ भेदभाव का वर्ताव किया जाने लगा। मध्य युग में नगर के जीवन का आर्थिक पहलू इतना महत्वपूर्ण बन गया कि व्यापारी एवं धनवान लोग, जिनके हाथों में आर्थिक शक्ति थी, नगर के वास्तविक शासक बन गये। त्राद में यातायात के साधनों का विकास होने पर एकाधिकार टूटा और वे आर्थिक क्षेत्र के व्यापारिक केन्द्र बन गये। धीरे-धीरे राजनैतिक दशायें सुधरीं और कस्बे की अर्थ-व्यवस्था राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था बन गई।

नगरों के विकास का तीसरा कारण यह है कि फैक्ट्री व्यवस्था एवं तकनीकी के कारण जो परिवर्तन आये उनका यह एक स्वामाविक परिणाम था। बहुत बड़े २ बाजार बन जाने पर यह जरूरी होगया था कि उत्पादन की मात्रा भी बढ़ाई जाये। इसके लिए बड़ी-बड़ी फैक्ट्रियां लगाई जाने लगीं। फलस्वरूप शहरों में जनता का केन्द्रोकरण होने लगा और जो श्रम विभाजन शहरों में पहले से ही मौजूद था अब अधिक बढ़ गया। इस औद्योगिक क्रान्ति के परिणामस्वरूप ही वह नगर सामने आया जिसे कि हम आज देखते हैं। नगर, फैक्ट्री व्यवस्था की उपज है और अनेक वैज्ञानिक आविष्कारों के परिणामस्वरूप इसका अस्तित्व बना हुआ है। यातायात एवं शक्ति के साधन के रूप में भाप का अविकाधिक प्रयोग भी इस दृष्टि से उपयोगी रहा है। भाप के युग में फैक्ट्रियां बड़ी होती चली गईं और उनके साथ ही शहर भी बड़े होते गये। जब रेलों का आविष्कार हुआ तो जनता और भी अधिक केन्द्रीकृत होने लगी। रेलों के कारण बाजारों का विस्तार होगया तथा कच्चे माल के स्रोतों का पता लगाया जाने लगा। सामान और व्यक्ति दोनों ही शहरों में केन्द्रीकृत होने लगे। शहरों की ओर अधिक फैक्ट्रियां आकर्षित हुईं। विद्युत आदि के आविष्कार ने इन सभी परिवर्तनों को सहारा दिया। शहर का आकार बढ़ाने में इनका योगदान महत्वपूर्ण है। विद्युत एक ऐसी शक्ति है जिसे बिना अधिक खर्च के ही लम्बी दूरियों तक ले जाया जा सकता है। इसके फलस्वरूप शहरों से दूर फैक्ट्रियां बनायी जाने लगीं।

चाहे, यातायात के साधनों के विकास ने नगरों के विकास पर उल्लेखनीय प्रभाव डाला। प्रसिद्ध समाजशास्त्री कूली (C. H. Cooley) के मतानुसार केवल शक्ति साधनों में विकास के परिणामस्वरूप ही शहरों का विकास नहीं हो सकता था जब तक कि यातायात के साधनों के विकास द्वारा उसे समर्थित न किया जाता। शक्ति औद्योगिक प्रक्रिया का एक भाग मात्र होती है। इसके साथ ही श्रम विभाजन, कच्चा माल एवं यंत्र आदि भी होने चाहिए।

मानायात से द्वारा एक साथ लाया जा सकता है।^१ इस प्रकार नगरी की बढ़ोतरी में मानायात का महत्वपूर्ण स्थान है।

पाचवें जनस्वास्थ्य की बड़े शहरों की महत्वपूर्ण आवश्यकता समझा जाता है। आधुनिक जन स्वास्थ्य तरीकों के आविष्कार के पूर्व बड़े शहरों में जन्म की अपेक्षा मरने वालों की संख्या अधिक होती थी। घनी बस्तियों में महामारियाँ इस प्रकार फैलती हैं, जैसे कि जंगल में लगी हुई भाग फैली है। यद्यपि बड़े शहरों में आज भी बीमारियों का भय रहता है किन्तु वहाँ घने कदम तेरे उठाए गए हैं जिनके परिणामस्वरूप इनकी सम्भावना को कम कर दिया गया है। सफाई की व्यवस्था, बेरार चीजें रखने की व्यवस्था, सुरक्षित जल वितरण छूत की बीमारियों पर सरकारी नियंत्रण तथा इसी प्रकार के जन-स्वास्थ्य के अन्य उपाय अपनाए गए हैं। चिरिस्मा के क्षेत्र में बड़े हुए ज्ञान से भी शहरों का पर्याप्त लाभ हुआ है। हेजार्ड (Haggard) ने मानानुसार आधुनिक शहरी सम्मनार्थ प्रतिरोध की दबाव पर आधारित है। यदि प्रतिरोधार्थक उपायों को छोड़ा कर दिया जाय तो महामारियाँ वही जल्दी ही लौट आयेंगी और सम्मन देश भी वैसा ही बन जायेगा जैसे कि मध्य युग के देश थे।^२

इस प्रकार अनक कारणों से शहरों का विनाश हुआ। शहरी जीवन सम्पत्ता एवं संस्कृति के केन्द्र बन गये। किन्तु व्यो-व्यो शहरों का विकास हुआ लो लो शहरी क्षेत्रों के निवासियों के जीवन की जटिलतायें बढ़ती चली गई। धीरे-धीरे ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई कि व्यक्ति ने अपने चारों ओर की समस्याओं का स्वयं समाधान करने से अपने आपको असमर्थ पाया। फलतः उसके स्थान पर नगरपालिका द्वारा इन समस्याओं का सामना किया जाने लगा। तीव्र गति से बढ़ते हुए शहरी क्षेत्रों के सम्भावित परिणामों से बचने के लिए नगरपालिकाओं की सेवाओं का विस्तार किया गया। स्वास्थ्य की रक्षा, शिक्षा की सुविधायें तथा नागरिकों के कल्याण के प्रावधान आज-कल इतने आम बन गये हैं कि इनको सामान्य समझा जाता है।

देहाती स्थानीय सरकार के क्षेत्र

[Areas of Rural Local Government]

भारतीय देहाती के स्थानीय प्रशासन के लिए पहले तीन प्रकार की व्यवस्थाएँ थीं। नीचे के स्तर पर ग्राम पंचायतें और सर्वोच्च स्तर पर जिला बोर्ड तथा इन दोनों के बीच स्थानीय बोर्ड थीं। मन् १९५६ तक यह समझा जाता था कि जिला एवं जिला बोर्ड देहाती स्थानीय सरकार की सत्ता का

1. C H Cooley, Sociological Theory and Social Research, New York, 1930, P. 64
2. "Modern urban civilization is founded on preventive medicine. If preventive measures were relaxed, the pestilences would quickly return and even the most civilized countries would be ravaged now as they were in the middle ages"
—H W Haggard, Devils, Drugs and Doctors, 1946, II 196.

मुख्य क्षेत्र है। उस समय मध्य प्रदेश के कुछ भागों को छोड़कर देश में इनका संगठन किया गया था। मध्य प्रदेश में नहीलों एवं जनपद सभाओं ने जिला एवं उसकी परिषदों का स्थान ले रखा था। ग्राम पंचायतें भारत के सभी राज्यों में स्थित हैं यद्यपि संगठन एवं कार्यों की दृष्टि से उनके बीच पर्याप्त अन्तर पाया जाता है। जिला बोर्डों एवं पंचायतों के बीच अनेक राज्यों में एक मध्यस्तरीय सत्ता भी थी। इनको स्थानीय, तहसील या तालुका बोर्ड कहा जाता था किन्तु कुछ समय पश्चात् उनका अस्तित्व समाप्त हो गया। उत्तर प्रदेश में तहसील बोर्डों को सन् १९०६ में ही समाप्त कर दिया गया था, मद्रास में सन् १९३४ में इनको खत्म कर दिया गया। इस प्रकार मध्यस्थ सत्ता के बिना अर्थात् द्वि-स्तरीय व्यवस्था के विकास का समर्थन किया गया। राजनैतिक विचारक इस बात पर सहमत नहीं थे कि जिला बोर्डों के आधीन कौन-कौन से क्षेत्र होने चाहिए और इनकी संख्या क्या होनी चाहिए। इस सम्बन्ध में पर्याप्त मतभेद बना ही रहा।

ग्राम पंचायतों के महत्व एवं अस्तित्व के बारे में दो राय नहीं हैं। महात्मा गांधी गांवों को अपने रामराज्य की योजना में एक केन्द्रीय स्थान प्रदान करते हैं। हम जीवन को चाहे कुछ भी रूप देना चाहें, गांव उसका आधार होना चाहिए। भारत गांवों का देश है जहां की अधिकांश जनता देहाती क्षेत्रों में निवास करती है। इन इलाकों की अवहेलना करके किसी भी योजना या कार्यक्रम को सार्थक नहीं बनाया जा सकता। औद्योगीकरण के प्रसार की गति ने अभी तक गांवों के महत्व को कम नहीं किया है किन्तु बढ़ती हुई खाद्यान्न की आवश्यकता के कारण यह बढ़ता ही जा रहा है। यदि भारतीय समाज की प्रगति करनी है और उस प्रगति को स्थायी बनाना है तो गांवों पर पर्याप्त ध्यान देना होगा।

जिला स्तर से नीचे स्थानीय सरकार की इकाई कितनी होनी चाहिए इस सम्बन्ध में विचारक एक मत नहीं थे। कुछ का कहना था कि जिला स्तर से नीचे स्थानीय सरकार की दो इकाइयां होनी चाहिए। दूसरे लोग केवल एक ही इकाई का समर्थन करते थे। अन्य लोगों का कहना था कि इकाई की संख्या तो एक ही हो किन्तु उसका आकार अपेक्षाकृत बड़ा होना चाहिए। देहाती स्थानीय सरकार के तीन स्तरों का वर्णन सर्वप्रथम विकेन्द्रीकरण पर शाही आयोग के द्वारा किया गया था—पहले नीचे गांव पंचायत, बीच में तहसील या तालुका बोर्ड तथा शीर्ष पर जिला बोर्ड। लर्ड रिपन (Lord Rippon) की योजना में गांवों का नाम नहीं था। उसमें स्थानीय सरकार के केवल दो ही क्षेत्रों का उल्लेख किया गया था अर्थात् जिला बोर्ड एवं तहसील या उनके छोटे सम्भागों के लिए स्थानीय बोर्ड। आयोग द्वारा ग्राम पंचायतों की स्थापना को अत्यन्त महत्वपूर्ण माना गया था जिन पर कि स्थानीय सरकार की सफलता निर्भर करती थी। आयोग ने तहसील या तालुका बोर्डों के महत्व पर भी पर्याप्त प्रभाव डाला और कहा कि गांवों में

यानी एव जिला बोर्डों के बीच स्थित प्रभार को दूर करने के लिए इनका प्रस्ताव मंजूर है। उत्तर प्रदेश की स्थानीय स्वायत्त सरकार समिति का भी विचार था कि देहाती स्थानीय सरकार के तीन स्तर ही होने चाहिए। इसने मिकानिग की कि जिला बोर्डों एव ग्राम पंचायतों के बीच परगना मिनियर्स भी होनी चाहिए। इन समितियों की न तो स्वयं सहायता होनी थी और न ही इनके अलग में वित्तीय खर्च थे। केवल पंचायतों तथा जिला बोर्डों द्वारा इनका अनुदान दिया जाना था।

स्थानीय सरकार के मध्यवर्ती निकायो न भारत में मनोपजनक रूप से कार्य नहीं किया। परिसामन्वय तहसील या तालुका बोर्डों को एक के बाद एक राज्य में समाप्त किया जाने लगा। व्यवहार में यह पाया गया कि उनका तथा जिला बोर्डों के बीच सार्वजनिक एवं सार्वजनिक माधर्मों का विवरण बड़ा कठिन है क्योंकि दोनों ही निकायो के बीच इतनी भारी समानता एव एकरूपता रहनी है कि भेद करना कठिन बन जाता है। तालुका बोर्डों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाएँ जिला बोर्डों की तुलना में कम बचन पूर्ण होती थी। ग्रैंट ब्रिगेन एव ग्राम आदि देशों के उदाहरणों को देखने के बाद यह कहना गलत नहीं माना जायगा कि देहाती स्थानीय सरकार के केवल दो ही स्तर होने चाहिए तीन नहीं।

देहाती स्थानीय सरकार की मुख्य इकाई किसे माना जाये? यह भी एक महत्वपूर्ण प्रश्न है जिस पर अलग अलग विचारकों ने अलग अलग मत प्रकट किये हैं। कुछ का कहना है कि जिले को देहाती स्थानीय सरकार का क्षेत्र नहीं बनाया जाना चाहिए। इस मत का समर्थन मध्य प्रदेश के उन समाजों में किया गया जहाँ जिले के स्थान पर जनपद योजना को लागू किया गया था। यहाँ १९४८ के एक अधिनियम के अनुसार जिले को स्थानीय सरकार का मुख्य क्षेत्र न मान कर तहसील को माना गया था। उड़ीसा में भी अचल शानन विधायक १९५३ (Anchal Sasan Bill 1953) द्वारा राज्य को ११८ अंचलों में विभाजित करने की योजना बनाई गई। जनपदों की भाँति ये अंचल भी समुक्त प्रकृति के थे अर्थात् प्रायः शहरी और ग्रामीण। बिहार राज्य में जिला बोर्डों के अनेक महत्वपूर्ण कार्य राज्य सरकार द्वारा ले लिए गये। बंगाल आदि राज्यों में सुझाया गया कि या तो इन बोर्डों को समाप्त कर दिया जाये अथवा इनकी शक्तियाँ इतनी कम कर दी जायें कि इनका कोई महत्व ही न रहे जाये। साथ ही ग्राम पंचायतों के द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से इनके चुनाव की बात भी कही गई।

इस प्रकार जिला एव स्थानीय बोर्डों की उपयुक्तता के सम्बन्ध में बहुत समय पूर्व से ही संदेह प्रकट किये जा रहे हैं। स्थानीय सरकार का क्षेत्र ऐसा होना चाहिए कि प्रशासन के लिए उत्तरदायी व्यक्ति क्षेत्र के मुख्य लोगों से व्यक्तिगत रूप में सम्बन्ध बनाय रख सके। ऐसा होने पर ही व स्थानीय समस्याओं को सुलझान में सचिव के साथ कार्य करेंगे। जिले का क्षेत्र एव आकार इतना बड़ा होना है कि स्थानीय स्वायत्त सरकार की एक इकाई के रूप में कार्य करते समय यह वास्तविक एकरूपता की भावना को प्रोत्साहित

नहीं कर पाता। परिणामस्वरूप स्थानीय सरकार की पूरी व्यवस्था ही अस्वास्थ्यकर बन जाती है। इस स्थिति के अतिरिक्त दो महत्वपूर्ण विकासों ने भी पिछले कुछ वर्षों से जिला बोर्डों की उपयोगिता को गिरा दिया। इनमें से पहला था स्थानीय सरकार के कार्यों का प्रान्तीयकरण और दूसरा था ग्राम पंचायत का विकास। पहले के अनुसार क्रमशः प्रायः सभी कार्य जिला बोर्डों के हाथों से निकल कर राज्य सरकार के हाथों में सीपे जाने लगे। सड़क, अस्पताल, शिक्षा आदि विषय जिला बोर्डों के हाथ से धीरे-धीरे निकलने लगे। दूसरी ओर ग्राम पंचायतों के संगठन को बल दिया जाने लगा। यदि हम पंचायतों के आवश्यक एवं ऐच्छिक कार्यों पर गौरपूर्वक नजर डाल कर देखें तो पायेंगे कि इन सबके मिल जाने के बाद जिला बोर्डों का उत्तरदायित्व कुछ भी नहीं रह जाता है।

राजस्थान में पंचायत समिति तथा जिला परिषद अधिनियम १९५६ (७०) के द्वारा राज्य को यह अधिकार दिया गया कि वह राजपत्र में सूचना प्रकाशित करने के बाद राज्य में सभी जिला बोर्डों को अथवा किन्हीं विशेष को उसी दिन से समाप्त कर सकता है जिनका कि सूचना में उल्लेख किया गया है। इस प्रकार समाप्त किये गये जिला बोर्ड की सारी सम्पत्ति एवं उत्तरदायित्व राज्य सरकार के हाथ में चले जाते हैं। राज्य सरकार यदि चाहे तो अपने इस उत्तरदायित्व को पूर्ण अथवा आंशिक रूप में किसी भी अधिकारी को सौंप सकती है। जिला बोर्ड समाप्त होने से पहले जिन करों को एकत्रित करती थी वे उसके समाप्त होने के बाद भी एकत्रित किये जाते रहेंगे यदि प्रावधान द्वारा इसके विरुद्ध व्यवस्था न की गई तो। राजस्थान सरकार का यह कानून सम्भवतः बलवन्तराय मेहता समिति की सिफारिशों के अनुरूप ही था। इस समिति ने जोरदार शब्दों में इस बात का समर्थन किया था कि जिला बोर्डों को समाप्त कर इनके स्थान पर किसी अन्य सत्ता को रखा जाये। समिति ने विकास प्रशासन (Development Administration) को विकेंद्रित करने के उपाय सुझाये थे। समिति के मतानुसार जिला बोर्डों के स्थान पर खण्ड स्तर की पंचायत समितियाँ गठित कर दी जायें जिनमें कि पंचायत के अध्यक्ष एवं कुछ अन्य लोग हों। इसके मतानुसार जिला स्तर पर एक समन्वयकर्ता परिषद होनी चाहिये जिसका कोई कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य न हो। समिति की सिफारिश थी कि खण्ड स्तर पर एक निर्वाचित स्वशासी संस्था स्थापित की जानी चाहिये जिसका क्षेत्राधिकार उस विकास खण्ड के साथ सह-विस्तारी होना चाहिये।¹ पंचायत समितियों का निर्माण ग्राम पंचायतों से परोक्ष-निर्वाचनों द्वारा किया जाना चाहिये।² यद्यपि मेहता समिति की योजना के अन्तर्गत भी

1. "At the block level, an elected self-governing institution should be set-up with its jurisdiction co-extensive with a development block"

—Balwantrao Mehta, Committee, 4 2-12,

2. "The Panchayat Samiti should be constituted by indirect elections from the Village Panchayats."

—Ibid, 5, 2-15.

जिला स्तर पर जिला परिषदें होंगी किन्तु ये जिला बोर्डों की केवल ध्यायमान ही मानी जा सकती हैं क्योंकि इनके पास प्रशासकीय शक्तियाँ नहीं होती। रचना की दृष्टि से इनमें पदेन या अधिकारी सदस्य होते हैं। बायों के नाम पर यह केवल समन्वय एवं पर्यवेक्षण की दृष्टि से ही कुछ करता है। मेहता समिति की सिफारिशों को मानने के बाद देहाती क्षेत्र में तीन प्रकार की स्थानीय मत्ता कायम की गई—ग्राम्य स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति और जिला स्तर पर जिला परिषद। इनमें ग्राम पंचायत एवं पंचायत समिति के पास ही कार्यपालिका सम्बन्धी बायें हैं।

मेहता समिति ने बनाया कि स्थानीय रुचि को जाग्रत करने के लिये तथा स्थानीय पहल को प्रोत्साहन देने के लिये स्थानीय निकाय छोटे तथा निर्वाचित होने चाहियें। जिला बोर्डों का सत्वालीन रूप इस कार्य के लिये न तो उपयुक्त था और न ही ऐसी परम्परायें ही रहता था। समिति ने सुझाया कि जहाँ नहीं भी जिला बोर्डों को बनाये रखा जायें वहाँ उनके बन्धों पर विकास कार्यों का उत्तरदायित्व भी डालना चाहिये।

इसमें जरा भी मन्देह नहीं है कि समिति ने जिला बोर्डों के आकार एवं बहुत बड़ी जनसंख्या के बारे में जो शिफारिश की थी वह सही थी। इनके हाने हुए यह स्थानीय स्वायत्त सरकार की एक उपयुक्त एवं प्रभावशील इकाई नहीं बनाई जा सकती थी। कई एक जिलों का आकार तो इतना बड़ा था कि उनके प्रबन्ध को असल में स्थानीय सरकार का प्रबन्ध ही नहीं कहा जा सकता। मापनो की बन्धी के फलस्वरूप वे ऐसे बायों को सम्पन्न नहीं कर पायी जिनसे कि जनता की उनके अस्तित्व का अनुभव हो पाता। फलतः जनता के दिनों में जिला बोर्डों के प्रति किसी प्रकार का प्रेम नहीं पनप सका, उनमें जनता के हित समुक्त नहीं हो सके। यही कारण है कि धीरे-धीरे महत्वपूर्ण कार्यों को उनके हाथ से सरकार द्वारा ले लिया गया। जनता में जिला बोर्डों के प्रति किसी प्रकार का प्रेम-भाव न होना भी उनकी महत्वहीनता का एक प्रमाण बन गया। यह कहा गया कि जिला बोर्ड स्थानीय सरकार की इकाई के रूप में चाहे कितनी भी पर्याप्त क्यों न हों किन्तु वे जनता का ध्यान और स्वाभिपक्ति को चुकी हैं तो उनकी बने रहने का कोई हक नहीं है।

स्थानीय सरकार का क्षेत्र न मानने के निम्न कारण प्रभावशील तर्क यह दिया जाता है कि इसका आकार बड़ा होता है। यह बात पंचायत गांवों के बारे में नहीं बल्कि या सरकारी किन्तु फिर भी गांवों की इसकी विरोधी प्रतीति का विषय बनाया जा सकता है। अर्थात् आलोचक यह कह सकते हैं कि गांव का आकार अत्यन्त छोटा होता है और इसलिये यह स्थानीय सरकार

गांवों का स्थानीय सरकार की इकाई के रूप में अपना महत्व है किन्तु इनकी कुछ अपनी कमजोरियां होती हैं। उदाहरण के लिए इनके वित्तीय एवं मानवीय स्रोत बहुत कम होते हैं। इसके परिणामस्वरूप ऐसा नहीं किया जा सकता कि इनको स्वतंत्र इकाई बना दिया जाये तथा नगरपालिकाओं की भांति पूरी शक्तियां प्रदान कर दी जायें। यदि ऐसा सम्भव होता तो पंचायतों के ऊपर स्थानीय सरकार की किसी अन्य सत्ता को नियुक्त करना आवश्यक न समझा जाता। किन्तु क्योंकि वस्तुस्थिति ऐसी नहीं है अतः पंचायतों के के बाद अन्य उच्च सत्ता नियुक्त करनी होती है जो कि शक्ति की दृष्टि से उच्च है तथा क्षेत्र की दृष्टि से बड़ी है। इन सत्ताओं द्वारा उन सेवाओं को प्रदान किया जाता है जो कि महंगी होती हैं तथा जिनमें अधिक विशेषज्ञता एवं तकनीकी योग्यता की जरूरत होती है। उदाहरण के लिए स्कूल, सड़कें, अस्पताल, आदि। प्रत्येक गांव में एक स्कूल या डिस्पेंसरी खोलना न तो सम्भव है और न आवश्यक ही। आर्थिक दृष्टि से भी वचतपूर्ण रास्ता यह रहेगा कि कुछ गांवों की आवश्यकताओं को सामान्य साधन से ही पूरा किया जाये। प्रत्येक क्षेत्र के लिए प्रत्येक सेवा का अलग से प्रबन्ध करने पर प्रशासन के छोटे-छोटे गड़बड़ बन जायेंगे, अनावश्यक रूप से कार्यों का दुहराव होगा तथा मतिभ्रम होगा एवं समन्वय का अभाव रहेगा। इस समस्या का समाधान इस रूप में किया जाता है कि क्षेत्र का आकार सेवा की प्रकृति के आधार पर निश्चित किया जाये तथा उसे इतना बड़ा रखा जाये जितना कि सम्भव हो सके। बड़े क्षेत्र में अनेक छोटे क्षेत्र आ जाते हैं अतः उनकी आवश्यकताएँ भी स्वतः ही पूरी हो जायेंगी।

ग्राम पंचायतों से ऊपर की स्थानीय सत्ता का महत्व जान लेने के बाद प्रश्न यह उठता है कि इस सत्ता का क्षेत्र क्या होना चाहिए तथा इसको कितनी सेवाओं का उत्तरदायित्व सौंपा जाना चाहिए? सैद्धान्तिक रूप में इस प्रश्न पर विचार करना अत्यन्त कठिन कार्य है। स्थानीय सरकार द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले केवल कुछ ही कार्यों के बारे में यह निश्चित रूप से कहा जा सकता है कि कितना बड़ा क्षेत्र रखने पर अधिक से अधिक लाभ प्राप्त हो सकेंगे। नालियां, जल-वितरण, विद्युत् व्यवस्था आदि विषयों को इस सीमा जा सकता है। इन विषयों के अतिरिक्त तकनीकी महत्व के अन्य बांटना अत्यन्त कठिन है। उनके बारे में हम निश्चित रूप से यह हीं लगा सकते कि कितना बड़ा क्षेत्र रखने पर अथवा कितनी जन-पर स्थानीय निकाय अच्छी प्रकार सेवा कर पायेगा। इसका विषय पूर्ण रूप से केवल क्षेत्र पर ही निर्भर नहीं करते। का भी प्रभाव तो होता है किन्तु यह प्रभाव कार्यकर्ताओं स्तर तथा सेवित व्यक्तियों की सामर्थ्य एवं कुशलता होता है।

एकपक्ष रूप से यह कहा जा सकता है कि प्राथमिक वाले निकाय का क्षेत्र छोटा न होकर बड़ा होना बड़ा नहीं हो कि सामान्य जनता इसके कार्यों में रुचि

सफलतापूर्वक कर सकें। इसलिये एक गांव मात्र को स्थानीय शासन की इकाई बनाने की अपेक्षा कुछ गांवों को मिलाकर ही एक इकाई बनाया जाये तो अधिक सार्थक एवं प्रभावशील रहेगा।

उपरोक्त तार्किक युक्तियों के आधार पर यह सिद्ध करने का प्रयास किया जाता है कि गांव को स्थानीय सरकार की इकाई न बनाया जाये। दिखाये गये दोषों में बहुत कुछ सत्यता भी है किन्तु यदि विषयवस्तु पर अन्य कुछ दृष्टियों से विचार कर तो प्रतीत होगा कि दोषपूर्ण एवं आपत्तिजनक होने हुए भी गांव को ही स्थानीय सरकार की इकाई बनाना जरूरी होता है। इस सम्बन्ध में पहली बात तो उन सेवाओं के बारे में कही जाती है जो कि अनभूत एवं महत्वपूर्ण होती हैं। सफाई, गांव के रास्तों का निर्माण, गांव के कुओं की सफाई एवं निर्माण, प्रकाश की व्यवस्था, अग्नि से सुरक्षा आदि अनेक ऐसी सेवाएँ हैं जिन्हें वे लोग ही भली प्रकार सम्पन्न कर सकते हैं जिन्होंने ये प्रभावित करती हैं। अन्य लोग इन सेवाओं को सम्पन्न करने समय कोई भी व्यक्तिगत रुचि नहीं ले सकते। इन सेवाओं की साधना के लिए बाहरी व्यक्तियों को जो प्रेरणा प्राप्त होगी वह आन्तरिक नहीं हो सकती। वह सदैव ही घन पर या अन्य किसी ऐसे ही प्रेरक पर आधारित होगी किन्तु स्थानीय निवासी अपनी अन्तरात्मा की प्रेरणा से यह सब कर सकते हैं। दूसरे, यदि स्थानीय सरकार के माध्यम से जनता को स्वायत्त सरकार के क्षेत्र में कुछ प्रशिक्षण प्रदान करना है अथवा सामान्य हित के मामलों के प्रबन्ध में सहयोग तथा पारस्परिकता के भाव जागृत करने हैं तो प्रत्येक गांव में एक सत्यागत यंत्र का होना परम आवश्यक है। गांव का आकार चाहे कैसा भी हो किन्तु वहाँ स्थानीय सरकार के निकायों का होना जरूरी है क्योंकि सत्या के आधार पर किसी भी क्षेत्र की अवहेलना नहीं की जा सकती।

भारतीय गांवों में लोगों की प्रवृत्ति भारत-केन्द्रित इतनी अधिक है कि वे अपने पड़ोसी गांव वाले लोगों की समस्याओं को तो देखने का प्रयत्न ही नहीं उठाना, अपने ही गांव की समस्याओं को नहीं सुलझा पाते। जहाँ लोगों की उनके स्वयं के विकास एवं लाभ के कार्यों में अग्रसर करने की समस्या हो वहाँ उनमें यह कल्पना करना आमक है कि वे अपने पड़ोसी गांव वाले लोगों की प्रगति में हाथ बटावेंगे। जब स्वयं का घर जल रहा हो तो दूसरों के जलने हुए घरों पर पानी फेंकना न तो सम्भव है और न अधिक व्यावहारिक ही। होना यह चाहिए कि स्थानीय सरकार की सम्पाद्यों को लोगों के जीवन का ही एक भाग बना दिया जाये। वे उसमें इतने उत्कृष्ट जायें कि निराल मरना बठिन हो जाये। इस प्रकार कुछ मिलाकर यह कहा जा सकता है कि यदि राजनैतिक शिक्षा स्थानीय सरकार का एक सङ्घ है तो इसे प्राप्त करने के लिए प्रत्येक गांव को स्थानीय सरकार की इकाई बनाना होगा। ये गांव अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह मजबूत-मजबूत रूप से करते रहें इसके लिए कुछ ऊपर के दबाव डालना भी जरूरी है। यह कार्य पञ्चायतों से ऊपर वाली सम्पाद्यों पर मढ़ी है।

गांवों का स्थानीय सरकार की इकाई के रूप में अपना महत्व है किन्तु इनकी कुछ अपनी कमजोरियां होती हैं। उदाहरण के लिए इनके वित्तीय एवं मानवीय स्रोत बहुत कम होते हैं। इसके परिणामस्वरूप ऐसा नहीं किया जा सकता कि इनको स्वतंत्र इकाई बना दिया जाये तथा नगरपालिकाओं की भांति पूरी शक्तियां प्रदान कर दी जायें। यदि ऐसा सम्भव होता तो पंचायतों के ऊपर स्थानीय सरकार की किसी अन्य सत्ता को नियुक्त करना आवश्यक न समझा जाता। किन्तु क्योंकि वस्तुस्थिति ऐसी नहीं है अतः पंचायतों के के बाद अन्य उच्च सत्ता नियुक्त करनी होती है जो कि शक्ति की दृष्टि से उच्च है तथा क्षेत्र की दृष्टि से बड़ी है। इन सत्ताओं द्वारा उन सेवाओं को प्रदान किया जाता है जो कि महंगी होती है तथा जिनमें अधिक विशेषज्ञता एवं तकनीकी योग्यता की जरूरत होती है। उदाहरण के लिए स्कूल, सड़कें, अस्पताल, आदि। प्रत्येक गांव में एक स्कूल या डिस्पेंसरी खोलना न तो सम्भव है और न आवश्यक ही। आर्थिक दृष्टि से भी वचतपूर्ण रास्ता यह रहेगा कि कुछ गांवों की आवश्यकताओं को सामान्य साधन से ही पूरा किया जाये। प्रत्येक क्षेत्र के लिए प्रत्येक सेवा का अलग से प्रबन्ध करने पर प्रशासन के छोटे-छोटे गढ़ बन जायेंगे, अनावश्यक रूप से कार्यों का दुहराव होगा तथा भ्रष्टाचार होगा एवं समन्वय का अभाव रहेगा। इस समस्या का समाधान इस रूप में किया जाता है कि क्षेत्र का आकार सेवा की प्रकृति के आधार पर निश्चित किया जाये तथा उसे इतना बड़ा रखा जाये जितना कि सम्भव हो सके। बड़े क्षेत्र में अनेक छोटे क्षेत्र आ जाते हैं अतः उनकी आवश्यकतायें भी स्वतः ही पूरी हो जायेंगी।

ग्राम पंचायतों से ऊपर की स्थानीय सत्ता का महत्व जान लेने के बाद प्रश्न यह उठता है कि इस सत्ता का क्षेत्र क्या होना चाहिए तथा इसकी कितनी सेवाओं का उत्तरदायित्व सौंपा जाना चाहिए? सैद्धान्तिक रूप में इस प्रश्न पर विचार करना अत्यन्त कठिन कार्य है। स्थानीय सरकार द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले केवल कुछ ही कार्यों के बारे में यह निश्चित रूप से कहा जा सकता है कि कितना बड़ा क्षेत्र रखने पर अधिक से अधिक लाभ प्राप्त हो सकेंगे। नालियां, जल-वितरण, विद्युत् व्यवस्था आदि विषयों को इस सीमा में लिया जा सकता है। इन विषयों के अतिरिक्त तकनीकी महत्व के अन्य क्षेत्रों को वांटना अत्यन्त कठिन है। उनके बारे में हम निश्चित रूप से यह अनुमान नहीं लगा सकते कि कितना बड़ा क्षेत्र रखने पर अथवा कितनी जनसंख्या होने पर स्थानीय निकाय अच्छी प्रकार सेवा कर पायेगा। इसका कारण यह है कि ये विषय पूर्ण रूप से केवल क्षेत्र पर ही निर्भर नहीं करते। यद्यपि क्षेत्र के आकार का भी प्रभाव तो होता है किन्तु यह प्रभाव कार्यकर्ताओं की योग्यता एवं बौद्धिक स्तर तथा सेवित व्यक्तियों की सामर्थ्य एवं कुशलता के साथ-साथ बदलता रहता है।

कुल मिलाकर निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि प्राथमिक स्थानीय इकाइयों के ऊपर वाले निकाय का क्षेत्र छोटा न होकर बड़ा होना चाहिए। किन्तु यह इतना बड़ा नहीं हो कि सामान्य जनता इसके कार्यों में रुचि

सफलतापूर्वक कर सकें। इसलिये एक गांव मात्र को स्थानीय शासन की इकाई बनाने की अपेक्षा कुछ गांवों को मिलाकर ही एक इकाई बनाया जाये तो अधिक सार्थक एवं प्रभावशील रहेगा।

उपयुक्त तार्किक युक्तियों के आधार पर यह सिद्ध करने का प्रयास किया जाता है कि गांव को स्थानीय सरकार की इकाई न बनाया जाये। दिखाये गये दोषों में बहुत कुछ सत्यता भी है किन्तु यदि विषयवस्तु पर अन्य कुछ दृष्टियों से विचार कर तो प्रतीत होगा कि दोषपूर्ण एवं भाषतिजनक होते हुए भी गांव को ही स्थानीय सरकार की इकाई बनाना जरूरी होता है। इस सम्बन्ध में पहली बात तो उन सेवाओं के बारे में कही जाती है जो कि मूलभूत एवं महत्वपूर्ण होती हैं। सफाई, गांव के रास्तों का निर्माण, गांव के कुत्ता की सफाई एवं निर्माण, प्रकाश की व्यवस्था, अग्नि से सुरक्षा आदि अनेक ऐसी सेवाएँ हैं जिन्होंने वे लोग ही भली प्रकार सम्पन्न कर सकते हैं जिनको ये प्रभावित करती हैं। अन्य लोग इन सेवाओं को सम्पन्न करने समय कोई भी व्यक्तिगत रुचि नहीं ले सकते। इन सेवाओं की साधना के लिए बाहरी व्यक्तियों को जो प्रेरणा प्राप्त होगी वह अन्तरिम नहीं हो सकती। वह सर्वदा ही घन पर या अन्य किसी ऐसी ही प्रेरक पर आधारित होगी किन्तु स्थानीय निवासी अपनी अन्तरात्मा की प्रेरणा में यह सब कर सकते हैं। दूसरे, यदि स्थानीय सरकार के माध्यम से जनता को स्वायत्त सरकार के क्षेत्र में कुछ प्रशिक्षण प्रदान करना है अथवा सामान्य हित के मामलों में प्रवचन में सहयोग तथा वारस्परिकता के भाव जागृत करने हैं तो प्रत्येक गांव में एक सहायक यंत्र का होना परम आवश्यक है। गांव का आकार चाहे कितना भी हो किन्तु वह स्थानीय सरकार के निकायों का होना जरूरी है क्योंकि सत्ता के आधार पर किसी भी क्षेत्र की व्यवहलना नहीं की जा सकती।

भारतीय गांवों में लोगों की प्रवृत्ति आत्म-केन्द्रित इतनी अधिक है कि वे अपने पड़ोसी गांव वाले लोगों की समस्याओं को तो देखने का प्रयत्न ही नहीं उठाला, अपने ही गांव की समस्याओं को नहीं सुलझा पाते। जहाँ लोगों को उनके स्वयं के विषयों एवं सामान्य बातों में अग्रसर करने की समस्या हो वहीं उनसे यह कल्पना करना आसानी है कि वे अपने पड़ोसी गांव वाले लोगों की प्रगति में हाथ बंटावेंगे। जब स्वयं का घर जल रहा हो तो दूसरों के जलते हुए घरों पर पानी फेंकना न तो सम्भव है और न अधिक व्यावहारिक ही। होना यह चाहिए कि स्थानीय सरकार की समस्याओं को लोगों के जीवन का ही एक भाग बना दिया जाये। वे उसमें इतने उत्तम जायें कि निजल मचना बटिन हो जाये। इस प्रकार कुछ मिलाकर यह कहा जा सकता है कि यदि राजनैतिक शिक्षा स्थानीय सरकार का एक सधन है तो इसे प्राप्त करने के लिए प्रत्येक गांव को स्थानीय सरकार की इकाई बनाना होगा। गांव अपने उपरदायित्वों का निर्वाह करोकर एक से बढ़ते हैं इसी लिए कुछ ऊपर से दबाव डालना भी जरूरी है। यह कार्य पंचायतों से ऊपर वाली मंस्थाएँ कर सकती हैं।

यह दोष खण्ड को स्थानीय सरकार की प्रधान इकाई बनाने पर नहीं आता क्योंकि यह आकार की दृष्टि से पर्याप्त बड़ा होता है। किन्तु यह इतना बड़ा भी नहीं होता कि इसमें वे ही दोष आ जायें जो कि जिला, तहसील, तालुका आदि को स्थानीय सरकार की प्रधान इकाई बनाने पर आ जाते थे। समिति के प्रतिवेदन के अनुसार विकास खण्ड द्वारा उन कार्यों को करने के लिए पर्याप्त बड़ा क्षेत्र प्रदान किया जाता है जो कि ग्राम पंचायत द्वारा नहीं किये जा सकते। साथ ही ये इतने छोटे भी होते हैं कि निवासियों को सेवा एवं रुचियों को आकर्षित कर सकें।¹

मेहता समिति की सिफारिशों के प्रति अनेक विचारकों एवं लेखकों ने असंतोष प्रकट किया है। इनकी कई आधारों पर आलोचना की जाती है। प्रथम, यह कहा जाता है कि समिति ने सभी जिलों, तहसीलों एवं तालुकों के बारे में जो यह सामान्य निर्णय दिया कि वे बड़े अधिक होते हैं, ठीक नहीं था। जिलों का आकार पूरे भारत में एक जैसा नहीं है। कहीं-कहीं तो काफी छोटे जिले भी पाये जाते हैं उनको केवल इसीलिये स्थानीय सरकार की इकाई न बनाना क्योंकि उनका नाम जिला है, गलत माना जायेगा। यदि केवल क्षेत्र को ही विचार का विषय बनाया जा रहा है तो फिर छोटे जिलों की क्यों अवहेलना की गई। जहाँ कहीं बड़े जिले भी थे उनको समाप्त करने की अपेक्षा दो में बांटा जा सकता था और ऐसा करके भी वांछित परिणाम प्राप्त किये जा सकते थे। दूसरे, कार्यों की तकनीकी एवं प्रकृति पर विचार किये बिना तथा उन पर यथोचित ध्यान दिये बिना ही सामान्य रूप से स्थानीय निकायों का आदर्श आकार निश्चित कर देना पूरी तरह से अवैज्ञानिक है। कई कार्य ऐसे भी हो सकते हैं जिनके लिए खण्ड स्तर भी छोटा एवं अपर्याप्त सिद्ध हो। कहा जाता है कि स्थानीय सड़कों एवं शिक्षा का प्रबन्ध करने में खण्ड छोटा सिद्ध होगा। तीसरे, स्थानीय सरकार के क्षेत्र में वर्तमान प्रवृत्ति यह हो गई है कि देहाती स्थानीय सरकार के क्षेत्रों को व्यापक बनाया जा रहा है तथा छोटे क्षेत्रों से कार्य लेकर बड़े क्षेत्रों को सौंपे जा रहे हैं। भारतवर्ष में इस प्रवृत्ति के विपरीत व्यवहार करने का परामर्श देने वाली समिति को किस आधार पर उचित माना जा सकता है। चौथे, यह तर्क प्रस्तुत किया जाता है कि जिला बोर्डों को उनके असंतोषजनक कार्यों के लिये बुरा-मला कहना तथा ठुकराना उचित नहीं है क्योंकि इसमें इनका अपना कोई दोष नहीं है। इस सबका मूल कारण अपर्याप्त मगठन, सेवा वर्ग, तथा वित्त आदि पर डाला जाना चाहिये। यदि ये सभी चीजें

economy.. Obviously, the village panchayat is too small in area, population. and financial resources to carry out all these (the development) functions."

—The Report, Vol. I, P.8.
The development block, however, "offers an area large enough for functions which the village panchayat cannot perform and yet small enough to attract the interest and service of residents."

स्थापित की गई तथा जिला स्तरों पर जिला परिषदों का संगठन किया गया। तीसरे एवं सबसे नीचे स्तर पर अर्थात् ग्राम्य स्तर पर पंचायतों का संगठन वैसा ही रखा गया जैसा कि सन् १९५३ के अधिनियम में बताया गया था।

राजस्थान में पंचायती राज को जब वर्तमान रूप प्रदान किया गया तो पूरे राज्य में लगभग ११० खण्ड थे, १७६६० गांव थे तथा लगभग ५६% देहाती जनता थी। सरकार ने यह निर्णय लिया कि पंचायती राज को स्थापना खण्ड स्तर के क्षेत्रों तथा उन क्षेत्रों में भी की जाये जो कि खण्ड स्तर के नहीं हैं। पंचायती राज की इस नवीन योजना के अनुसार राज्य में सितम्बर-प्रक्टूबर, १९५६ में चुनाव कराये गये। ये चुनाव केवल पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों तक ही सीमित थे क्योंकि पंचायतें तो पहले से ही स्थापित थीं।

सन् १९५६ में जब पंचायती राज की स्थापना की गई तो पंचायतों की जनसंख्या तीन हजार से लेकर आठ हजार तक थी। प्रत्येक पंचायत के क्षेत्र में एक गांव अथवा कुछ गांवों का एक समुदाय होता था। इन पंचायतों के आधार पर पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों की स्थापना की गई। सन् १९६० में सरकार ने यह निर्णय किया कि पंचायतों का क्षेत्र छोटा कर दिया जाये ताकि इसे राजस्व प्रशासन की सबसे छोटी इकाई अर्थात् पटवार क्षेत्र के समकक्ष बनाया जा सके साथ ही इसके साथ जनता का निकट का एवं घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित किया जा सके। इसके अनुसार ७३६४ पंचायत क्षेत्र स्थापित किये गये। अधिकांश पंचायत एक या अधिक पटवार क्षेत्रों के साथ-साथ रहती है। कुछ पंचायतों में पटवार क्षेत्र का केवल भाग मात्र होता है। ऐसी स्थिति में एक पटवार क्षेत्र को दो या अधिक पंचायतों में विभाजित कर दिया जाता है।

पंचायत समितियों के क्षेत्र ग्राम पंचायतों की तुलना में पर्याप्त व्यापक होते हैं। इस दृष्टि से पूरे राज्य को २३२ खण्डों में विभाजित कर दिया गया तथा प्रत्येक खण्ड तर पर एक पंचायत समिति की स्थापना की गई। इस प्रकार 'खण्ड' को प्रजातन्त्रीय विकेन्द्रीकरण की एक महत्वपूर्ण इकाई बनाया गया। सामुदायिक विकास की दृष्टि से पंचायत समितियों की संख्या इस प्रकार थी—पूर्व प्रसार स्तर के खण्ड—२३, प्रथम स्तर के खण्ड—६८, द्वितीय स्तर के खण्ड—६१ द्वितीय स्तर के बाद के—२०। पंचायत समितियों की सीमाओं को तहसील की सीमाओं का ध्यान रखते हुए विभाजित किया गया था तथा यह प्रयास किया गया था कि पंचायत समिति को यथासम्भव राजस्व तहसील के समकक्ष बनाया जाये। २३२ पंचायत समितियों में से १०१ ऐसी थीं जिनमें एक ही तहसील आती थी। तीन पंचायत समितियां ऐसी थीं जिनके क्षेत्र में दो-दो तहसीलें आती थीं। लगभग २४ तहसीलें ऐसी थी जिनमें से प्रत्येक में दो पंचायत समितियां थीं। शेष तहसीलें पंचायत समितियों के क्षेत्र से इतना सम्बन्ध नहीं रखती थीं। वे कई पंचायत समितियों में आंशिक रूप से व्याप्त रहती हैं।

ऐसी ही रहें तो सण्डों द्वारा किया जाने वाला कार्य अनेकाहत धोर में सराब रहेगा।

पाचवे, जिला बोर्डों के प्रत्यक्ष निर्वाचन का विरोध करते हुये उसे बहुत खर्चीला तथा समस्याप्रद बताया गया है। यह बात सच है कि नु हा मन्वो तो प्रजातन्त्र की बीमत्त समझा जाता है जिन्हें चुनने बिना प्रजातन्त्र की देहनीज में दाखिल नहीं हुमा जा सकता। यदि हम प्रजातन्त्र को अपनाने का साहस करते हैं तो यह सब कुछ भी सम्मानना होता। बलवन्तराय मेहता समिति की सिफारिशों के अनुसार जब स्थानीय सरकार के निकाय को अप्रत्यक्ष रूप में चुना जायेगा तथा उसमें अनेक पदेन मन्त्र होंगे तो प्रजातन्त्र की आत्मा सचमुच ही कराह उठेगी। मेहता समिति की सिफारिशों को प्रजातन्त्रात्मक विकेन्द्रीकरण को गुरुमन्त्र मानना एक अच्छा खासा मजाक है जिसे कई विचारक तो सण्डों का विरोध कह कर पुकारते हैं। असल में मेहता समिति ने स्थानीय सरकार एवं विकास प्रशासन को एकाकार कर दिया था। जब उसने पाया कि 'खण्ड' विवास कार्यक्रमों की इकाई है तो उसी को स्थानीय सरकार की इकाई बनाने की सिफारिश भी करदी।

मेहता समिति द्वारा सुझाये गये तरीके से अर्थात् अप्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा संगठित स्थानीय निकाय निर्वाचनों से दूर रहेंगे तथा वे उस रूप में उनके प्रति उत्तरदायी नहीं रहेंगे जिस रूप में प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित निकाय रह सकते हैं। कई एक विचारकों ने तो इस बात पर आश्चर्य प्रकट किया है कि एक ऐसी समिति ने जिसकी अध्यक्षता अखिल भारतीय कांग्रेस के भूतपूर्व महासचिव तथा एक बड़े राजनैतिक नेता ने की थी, स्थानीय सरकार के निकायों की स्वायत्तता को छीन लेने की सिफारिशें क्यों की। स्थानीय सरकार की सहाय्य प्रजातन्त्र के पोषे कहलाती ॥ जिनके स्वात्म्य एवं अस्तित्व पर ही देश में प्रजातन्त्र का अविध्य निर्भर करता है। यदि इनके क्षेत्र के सम्बन्ध में मेहता समिति की सिफारिशों को माना गया तो जैसा कि कई लेखकों का मत था यह प्रजातन्त्र के हित में नहीं होगा।

राजस्थान में पंचायती राज का क्षेत्र

[Area of Panchayati Raj in Rajasthan]

राजस्थान को वह सर्वप्रथम राज्य माना जा सकता है जहां पर कि प्रजातन्त्रात्मक विकेन्द्रीकरण अथवा पंचायती राज की सर्वप्रथम स्थापना की गई। स्वर्गीय प्रधानमन्त्री पण्डित जवाहरलाल नेहरू ने नागौर में २ मई १९५६ को इसका उद्घाटन किया। यहां पंचायती राज की स्थापना व्यवस्थापिका के एक विशेष अधिनियम के तहत की गई है। इस अधिनियम के अनुसार योजना के मुख्य तत्त्वों में प्रथम या जनता को सभी विकास कार्यक्रमों में पूरा-पूरा एवं सक्रिय सहयोग देने योग्य बनाना, दूसरे, स्थानीय लोगों की पहल की शक्ति को विकसित करना; तीसरे, एक सशक्त नेतृत्व तैयार करना जिसके बिना कोई भी प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था सफलतापूर्वक कार्य नहीं कर सकती। अधिनियम के अनुसार सण्ड स्तर पर पंचायत समिति

स्थापित की गई तथा जिला स्तरों पर जिला परिषदों का गठन किया गया। तीसरे एवं सबसे नीचे स्तर पर अर्थात् ग्राम्य स्तर पर पंचायतों का संगठन वैसा ही रखा गया जैसा कि सन् १९५३ के अधिनियम में बताया गया था।

राजस्थान में पंचायती राज को जब वर्तमान रूप प्रदान किया गया तो पूरे राज्य में लगभग ११० खण्ड थे, १७६६० गांव थे तथा लगभग ५६% देहाती जनता थी। सरकार ने यह निर्णय लिया कि पंचायती राज को स्थापना खण्ड स्तर के क्षेत्रों तथा उन क्षेत्रों में भी की जाये जो कि खण्ड स्तर के नहीं हैं। पंचायती राज की इस नवीन योजना के अनुसार राज्य में सितम्बर-अक्टूबर, १९५६ में चुनाव कराये गये। ये चुनाव केवल पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों तक ही सीमित थे क्योंकि पंचायतों तो पहले से ही स्थापित थीं।

सन् १९५६ में जब पंचायती राज की स्थापना की गई तो पंचायतों की जनसंख्या तीन हजार से लेकर आठ हजार तक थी। प्रत्येक पंचायत के क्षेत्र में एक गांव अथवा कुछ गांवों का एक समुदाय होता था। इन पंचायतों के आधार पर पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों की स्थापना की गई। सन् १९६० में सरकार ने यह निर्णय किया कि पंचायतों का क्षेत्र छोटा कर दिया जाये ताकि इसे राजस्व प्रशासन की सबसे छोटी इकाई अर्थात् पटवार क्षेत्र के समकक्ष बनाया जा सके साथ ही इसके साथ जनता का निकट का एवं घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित किया जा सके। इसके अनुसार ७३६४ पंचायत क्षेत्र स्थापित किये गये। अधिकांश पंचायत एक या अधिक पटवार क्षेत्रों के साथ-साथ रहती है। कुछ पंचायतों में पटवार क्षेत्र का केवल भाग मात्र होता है। ऐसी स्थिति में एक पटवार क्षेत्र को दो या अधिक पंचायतों में विभाजित कर दिया जाता है।

पंचायत समितियों के क्षेत्र ग्राम पंचायतों की तुलना में पर्याप्त व्यापक होते हैं। इस दृष्टि से पूरे राज्य को २३२ खण्डों में विभाजित कर दिया गया तथा प्रत्येक खण्ड तर पर एक पंचायत समिति की स्थापना की गई। इस प्रकार 'खण्ड' को प्रजातन्त्रीय विकेन्द्रीकरण की एक महत्वपूर्ण इकाई बनाया गया। सामुदायिक विकास की दृष्टि से पंचायत समितियों की संख्या इस प्रकार थी—पूर्व प्रसार स्तर के खण्ड—२३, प्रथम स्तर के खण्ड—६८, द्वितीय स्तर के खण्ड—६१ द्वितीय स्तर के बाद के—२०। पंचायत समितियों की सीमाओं को तहसील की सीमाओं का ध्यान रखते हुए विभाजित किया गया था तथा यह प्रयास किया गया था कि पंचायत समिति को यथासम्भव राजस्व तहसील के समकक्ष बनाया जाये। २३२ पंचायत समितियों में से १०१ ऐसी थीं जिनमें एक ही तहसील आती थी। तीन पंचायत समितियां ऐसी थीं जिनके क्षेत्र में दो-दो तहसीलें आती थीं। लगभग २४ तहसीलें ऐसी थीं जिनमें से प्रत्येक में दो पंचायत समितियां थीं। शेष तहसीलें पंचायत समितियों के क्षेत्र से इतना सम्बन्ध नहीं रखती थीं। वे कई पंचायत समितियों में आंशिक रूप से आती थीं।

राज्य के २६ जिलों में से प्रत्येक में एक-एक जिला परिषद की स्थापना की गई। जिला परिषद को प्रायः कोई भी कार्यपालिका सम्बन्धी पाप नहीं होता था। इसका मुख्य कार्य यह था कि जिले की विभिन्न पंचायत समितियों के कार्यों का पथदर्शन एवं समन्वय करे तथा सरकार और पंचायत एवं पंचायत समितियों के बीच एक बड़ी का कार्य करे। जिला परिषद द्वारा अपने जिले की समस्त पंचायत समितियों की योजनाओं में समन्वय एवं सामंजस्य स्थापित किया जाता है।

देशीय स्थानीय शासन की सर्वोच्च इकाई जिला परिषद, दोष व्यापक हानि के कारण उन सभी योजनाओं एवं क्षेत्रों का प्रतीक बन सकती है जो कि जिला बोर्डों के प्रति की गई थी। किन्तु फिर भी जिला परिषद के कार्यों का प्रभाव देखकर यह नहीं कहा जा सकता कि यह जनता से अधिक दूर रहेगी और यदि अपने विस्तृत आकार के कारण यह दूर रही भी है। तो इसका कोई विपरीत प्रभाव पड़ने वाला नहीं। क्योंकि इसे जो कार्य सौंपे गये हैं उनमें जनता के सहयोग एवं सक्रिय योगदान की कोई आवश्यकता नहीं है। स्थानीय प्रशासन के विभिन्न उत्तरदायित्वों में कुछ एक ऐसे भी होते हैं जो कि बड़े क्षेत्रों की भाग करते हैं और छोटे क्षेत्रों वाली इकाइयों द्वारा उनका प्रबंध नहीं किया जा सकता। उदाहरण के लिये सड़कों का निर्माण कम से कम एक ऐसा कार्य है जिसे सम्पन्न करने के हेतु एक बड़े प्रशासनिक इकाई आवश्यक होती है। यदि ग्रामीण क्षेत्रों में शक्ति की दृष्टि से विद्युतीकरण करना या कार्य सम्पन्नतापूर्वक किया जाये तो हम पायेंगे कि जिला भी उसके प्रशासन के लिये एक अपर्याप्त इकाई है। यही बात जल वितरण एवं अन्य भी हो सकती है। इस सबका यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि स्थानीय प्रशासन के ऐसे क्षेत्र का निश्चित करना अत्यन्त कठिन है जो कि प्रत्येक कार्य के लिये सर्वोत्तम मिष्ट हो सके। इस सम्बन्ध में तुलनात्मक आधार पर उपयोगिता का निश्चय किया जाएगा।

राजस्थान में पंचायती राज क्षेत्र पर सादिक अली प्रतिवेदन के विचार [Sadig Ali Report on the area of Panchayati Raj in Rajasthan] — सन् १९६२ में राजस्थान सरकार ने पंचायती राज का अध्ययन करने के लिए एक टीम नियुक्त की। इस टीम ने मई, १९६३ में अपना कार्य प्रारम्भ किया। मि० सादिक अली, सदस्य इसके समापन बनाए गये। समापन के अतिरिक्त इस टीम में भी अन्य सदस्य भी थे। इस अध्ययन दल ने अपने प्रतिवेदन में पंचायती के उपयुक्त क्षेत्र पर पर्याप्त विचार किया। दल का कहना था कि ग्राम पंचायतें स्थानीय क्षेत्र की कार्यपालिका निकाय होती हैं तथा ग्राम समाज इनकी एक सामान्य संस्था है। सन् १९६० से पूर्व राजस्थान में प्रत्येक पंचायत क्षेत्र की जनसंख्या तीन हजार से लेकर आठ हजार तक होती थी। १९६० में पंचायती को सीमित करके पुनर्गठित किया गया तथा उसकी जनसंख्या डेढ़ हजार से दो हजार तक कर दी गई। एक गांव वाली पंचायतों की जनसंख्या सात हजार तक हो सकती थी। एक पंचायत क्षेत्र को एक या दो पटवार क्षेत्रों में मिलाया गया। सन् १९६४ तक

पंचायतों की कुल संख्या ७३६१ हो गई जबकि राजस्व पट्टवार क्षेत्र की संख्या ७०६८ थी जहाँ कि ७८०० से भी अधिक पट्टवारियों को नियुक्त किया गया। १९६० में पंचायतों का जो पुनर्गठन किया गया उसका प्रसार मन् १९५१ की जनगणना थी। राज्य में पंचायत का औसत क्षेत्र १३.८१ वर्गमील था।

अध्ययन दल की रिपोर्ट में बताया गया है कि पंचायत क्षेत्र ऐसा होना चाहिए कि जहाँ तक आसानी से पहुँच हो सके। कोई भी पंचायत क्षेत्र का गांव पंचायत के मुख्य कार्यालय से पांच मील से अधिक दूर न हो। राजस्थान के पश्चिमी जिलों की छिनरी बनावट में अथवा पहाड़ी इलाकों में यह दूरी अधिक भी, अर्थात् दस मील तक हो सकती है। पंचायतों को पंचायती राज की एक मूल इकाई बनाना था इसलिए बड़ा आवश्यक समझा गया कि अधिक दूर राह कर पंचायत के मुख्य कार्यालय को जलता से दूर न किया जाये। पंचायतों द्वारा जनता को जो राहत एवं सुविधा पहुँचाई जा सकती है वह बिना अधिक परेशानी तथा किताया मर्बू किये ही उसे प्राप्त होनी चाहिए। एक प्रतिनिधि निवास तथा गांव की जनता के बीच का सम्बन्ध इतना घनिष्ठ तथा निकट का होना चाहिए जितना कि हो सके।

पंचायत का क्षेत्र तय करने समय एक अन्य ध्यान में रखने योग्य बात पंचायत क्षेत्र की आर्थिक सामर्थ्य है। यहाँ यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि ग्राम्य स्तर पर पूर्ण आर्थिक स्वतंत्रता तो सम्भव नहीं है। यह तो उम्र समय भी प्राप्त नहीं हो सकती जबकि ग्राम पंचायत के क्षेत्र को बड़ा कर दिया जाये। किन्तु फिर भी आर्थिक पहलू भी ध्यान में रखने योग्य है। ग्राम पंचायतों तक पहुँच में आसानी तथा उनकी आर्थिक सम्प्रभता दो परस्पर विरोधी बातें हैं; क्योंकि पंचायत का क्षेत्र जितना अधिक छोटा होगा उस तक लोगों की पहुँच उतनी ही आसानी से हो सकेगी किन्तु उसकी आर्थिक स्थिति उतनी ही कमजोर हो जायेगी। अतः इन दोनों ही विचारों के बीच एक न्यायपूर्ण संतुलन स्थापित करना जरूरी है। यह देखा गया है कि पहुँच की सुविधाओं को प्रभावित किये बिना ही एक संस्था में उपयुक्त आर्थिक स्तर प्राप्त किया जा सकता है।

पंचायतों के आकार का निश्चय करते समय उनके छोटे आकार से सम्बन्धित सुझावों को रद्द कर दिया गया क्योंकि प्रशासकीय एवं आर्थिक दृष्टि से ये उपयुक्त नहीं थे। पंचायतों के आकार को छोटा करने के पक्ष में प्रायः कम लोग हैं। अधिकांश लोग वर्तमान आकार को ही बनाये रखना चाहते हैं। जिन लोगों का यह मत है कि पंचायतों के क्षेत्र को बड़ा कर देना चाहिए वे अपने पक्ष में मुख्य रूप से निम्न तर्क प्रस्तुत करते हैं—

1. 'Easy accessibility should be an important consideration in determining the size of the panchayat area.'

- (i) पचायत का बड़ा आकार अधिक दृष्टि से सम्पन्न इकाई की स्थापना करेगा ।
- (ii) बड़ी इकाइयों में अधिक भ्रष्टा नेतृत्व प्राप्त किया जा सकता है ।
- (iii) जाति भेद के आधार पर पड़े हुए मतभेदों को इससे प्रोत्साहन नहीं मिलेगा ।
- (iv) स्थापना की लागत कम हो जायेगी ।

उक्त चारों ही तर्कों पर एक के बाद एक करके विचार कर लिया जाये तो उपयुक्त रहेगा । यह एक तथ्य है कि यदि वर्तमान आकार को पूरी तरह से बड़ा दिया जाये तो भी पूरा रूप से अधिक सम्पन्नता तो प्राप्त नहीं की जा सकती । यह सच है कि बड़ा आकार हो जाने पर साधनों की मात्रा बढ़ जायेगी किन्तु साथ ही यह भी सच है कि प्राप्त होने वाला लाभ जितने लोगों में बंटता है वह सख्या भी कई गुना हो जायेगी । दूसरे, यह भी निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता कि बड़े आकार वाली पचायतों में भ्रष्टा नेतृत्व विकसित हो सकेगा । भ्रष्टा नेतृत्व तो केवल तभी उत्पन्न हो सकेगा जबकि प्रजातन्त्रात्मक ढंग से योगदान किया जाय । इस दृष्टि से आकार का कोई अधिक प्रभाव नहीं पड़ता । तीसरे, यह भी निराधार ही ही प्रतीत होती है कि इकाई का आकार बढ़ा देने के बाद जाति व वर्ग पर आधारित उसके मतभेद दूर या कम हो जायेंगे । जाति की समस्या हमारे सामाजिक जीवन का एक प्रमुख तत्व है और इसका मुकाबला करने के लिए अधिक, सामाजिक तथा राजनैतिक सभी प्रकार के उपाय बरतने होंगे । चौथे, बड़े आकार के कारण स्थापन के खर्च में कमी हो जायेगी यह कहना तो बहुत कुछ ठीक ही प्रतीत होता है किन्तु इस एक लाभ के लिए पचायतों के क्षेत्र को नहीं बढ़ाया जा सकता क्योंकि उनके वर्तमान क्षेत्र को बनाये रखने के पक्ष में दिये जाने वाले तर्क अधिक प्रभावशाली हैं । वर्तमान आकार को बदलने में एक सत्रे की सम्भावना यह भी होती है कि अनिश्चय की भावना फैल जायेगी । अध्ययन दल का विचार था कि खर्च तो स्थायित्व प्राप्त करने के लिए प्रत्येक ब्रह्म उठाया जाना चाहिए तथा आकार एवं क्षेत्रीय अधिकार क्षेत्र से सम्बन्धित परिवर्तनों को जहाँ तक सम्भव हो सके निम्न स्तर पर तो करना ही नहीं चाहिए ।

पचायतों के वर्तमान क्षेत्र के अपने कुछ लाभ हैं जिनके कारण इसको बदलना उपयुक्त प्रतीत नहीं होता । ये लाभ निम्न प्रकार हैं—

१ यह आकार न तो अधिक बड़ा है और न ही अधिक छोटा ।

२ पचायत का मुख्य कार्यालय 'क्षेत्र' के दूरस्थ गांव में भी इनका नहीं है कि वहाँ तक पहुँचने में अधिक परेशानी हो । एक सत्या का जन्म के नजदीक होना भी अपने आप में महत्वपूर्ण है ।

३. संस्था का आकार इतना बड़ा तो है ही कि कम से कम आर्थिक सम्पन्नता संस्था को प्रदान कर सके ।

४. पंचायत क्षेत्र एक या अधिक पटवार क्षेत्रों से सह-अस्तित्व रखते हैं । यह प्रशासकीय एवं सगन्वय की दृष्टि से अत्यन्त लाभप्रद है ।

५. जनता स्थानीय सरकार की वर्तमान प्रादेशिक इकाइयों से परिचित हो चुकी है ।

पंचायत के क्षेत्र का १५०० से लेकर २००० तक की जनसंख्या वाला आकार सन् १९५१ की जनगणना के आधार पर तय किया गया था । जनसंख्या में वृद्धि के साथ यह आकार भी स्वतः ही बढ़ गया । इस समय पंचायतों का आकार दो हजार से लेकर ढाई हजार तक की जनसंख्या के बीच में है ।

ग्राम पंचायतों के क्षेत्र एवं वनावट के सम्बन्ध में सादिक अली के समापतित्व में गठित इस अध्ययन दल ने कुछ सिफारिशें प्रस्तुत कीं । वे सिफारिशें निम्न हैं—

(१) दल ने बताया कि उसने अपने अध्ययन काल में कई एक ऐसे उदाहरणों को देखा जहाँ कि जनसंख्या के आधार पर गठित पंचायत का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक हो गया था । दूसरी ओर ऐसे भी उदाहरण थे जहाँ कि दो निकट के गांवों को दो अलग-अलग पंचायतों में विभाजित कर दिया गया क्योंकि उनकी जनसंख्या दी गई अधिकतम जनसंख्या से ज्यादा थी । दल ने सुझाया कि ऐसे मामलों में जनसंख्या एवं प्रदेश दोनों को ही पंचायत सीमा निर्धारण का आधार बनाना चाहिए । पंचायत की जनसंख्या तो वर्तमान की भांति २००० से २५०० तक होनी चाहिए किन्तु यह एक कठोर नियम नहीं होना चाहिए तथा दूरी को कम करने एवं अधिकतम सहयोग प्राप्त करने के लिए उपयुक्त समायोजन करते रहना चाहिए ।

(२) पंचायत क्षेत्र एवं पटवार क्षेत्रों का सह-अस्तित्व बनाये रखना चाहिए । पंचायत एवं पटवार सचिवालय के मुख्य कार्यालय एक ही गांव में होने चाहिए । यद्यपि आज भी ऐसा ही है किन्तु जहाँ पटवार सचिवालय तथा ग्राम पंचायतों के मुख्य कार्यालय अलग-अलग गांवों में हैं वहाँ आवश्यक परिवर्तन के लिए कदम उठाने चाहिए ।

(३) राजस्थान पंचायत अधिनियम, १९५३ में पंचों की कम से कम तथा अधिक से अधिक संख्या क्रमशः ५ और १५ बताई गई है । किन्तु यथार्थ में कम से कम पंचों की संख्या केवल आठ है । अतः दल का सुझाव था कि कानून को वास्तविक दशाओं के अनुकूल बदला जाना चाहिए तथा पंचों की संख्या ८ से १५ तक की जानी चाहिए ।

(४) ग्राम पंचायत के पंचों का चुनाव वर्तमान की भांति ही गुप्त मतपत्र एवं वयस्क मताधिकार के आधार पर होना चाहिए ।

(५) पंचायत समितियों को उनमें ही गांवों में विभाजित कर देना चाहिए जितने कि पंचों का चुनाव करना है। एक गांव में केवल एक ही पंच को चुना जाये। यह निश्चित करने के लिए कि पंचायत क्षेत्र के गांवों का बटवारा बिना किसी भेदभाव के, वस्तुस्थिति रूप से किया गया है तथा जाति, वर्ग आदि को ध्यान में नहीं रखा गया है। अध्ययन दल ने सुझाया कि विधान सभा की मतदाता सूची में से समानुसार घरों की एक निश्चित संख्या लेकर उनका एक गांव बना देना चाहिए।

स्थानीय निकायों की बनावट

[THE STRUCTURE OF LOCAL BODIES]

स्थानीय प्रशासन के विभिन्न उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने वाले निकायों की प्रकृति के आधार पर उन्हें दो भागों में विभाजित किया जा सकता है। प्रथम श्रेणी में वे निकाय आते हैं जिनमें कि विषय पर एवं स्थानीय संस्थाओं के विभिन्न पहलुओं पर विचार-विमर्श किया जाता है। दूसरी श्रेणी में उन निकायों को लिया जाता है जो कि विचार-विमर्श के पश्चात् लिए गए निर्णयों को क्रियान्वित करने में योगदान करते हैं। ये दोनों ही प्रकार के निकाय देहाती एवं शहरी दोनों ही क्षेत्रों में अलग-अलग होते हैं। प्रस्तुत अध्याय में इन दोनों ही क्षेत्रों में स्थानीय सरकार के विभिन्न निकायों का संगठन देखने का प्रयास किया जाएगा।

शहरी क्षेत्र के स्थानीय निकाय

[Local Bodies in Urban Areas]

शहरी क्षेत्र में भिन्न-भिन्न प्रकार के स्थानीय निकायों का प्रचलन था और है। उनमें से उल्लेखनीय हैं नगर निगम (Municipal Corporation), नगर समिति (Municipal Committee), नगर बोर्ड (Municipal Board), आदि-आदि। भारत के प्रत्येक राज्य में इन निकायों की संख्या एवं संगठन पूरी तरह से एक जैसा नहीं है। उनके बीच पर्याप्त भिन्नता वर्तमान है। अतः यह स्वाभाविक है कि यदि हम निश्चित रूप से इन निकायों की रचना का अध्ययन करना चाहें तो हमको अलग-अलग राज्यों में व्याप्त इनकी विभिन्नताओं पर विचार करना होगा। इसके साथ ही विभिन्न राज्यों में प्राप्त इन निकायों के रूप में कुछ सामान्य विशेषताएँ भी हैं।

नगर निगम

[Municipal Corporation]

शहरी क्षेत्र में स्थानीय प्रशासन की सर्वोच्च इकाई नगर निगम होती है जिसकी स्थापना बड़े-बड़े शहरों तथा राजधानी क्षेत्रों (Metropolitan areas) में की जाती है। भारत के विभिन्न शहरों में कुल मिलाकर एक

दर्जन में भी अधिक नगर निगम हैं। पटना, अहमदाबाद, पुना, नागपुर, जबलपुर, हैदराबाद, सिकन्दराबाद, बेंगलूर, त्रिवेन्द्रम, मद्रास, कलकत्ता, बम्बई, दिल्ली आदि बड़े नगरों में स्थानीय प्रशासन का मंचानन नगर निगमों द्वारा किया जाता है। नगर निगम के कार्य एवं शक्तियों का क्षेत्र नगरपालिकाओं की तुलना में अत्यन्त व्यापक होता है। इनको कर संग्रह की अधिक शक्तियाँ तो प्राप्त होती ही हैं साथ ही बजट को बनाना एवं कार्यों को सम्पन्न करने में भी नगरपालिकाओं की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। नगरपालिकाओं पर सरकार का जितना नियन्त्रण रहता है उतना नियन्त्रण नगर निगमों के कार्यों एवं प्रशासन पर नहीं रहता। यद्यपि वर्तमान काल में अधिकाधिक नियन्त्रण की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है किन्तु फिर भी नगरपालिकाओं की तुलना में वे थोड़े अधिक हैं।

विभिन्न नगर निगमों की शक्ति एवं संगठन को देखने के बाद यह कहा जा सकता है कि सामान्य रूप में इनके बीच एकरूपता पाई जाती है। नगर निगम में एक परिषद, कुछ स्थायी समितियाँ एवं मुख्य कार्यपालिका अधिकारी आदि सत्ताएँ होती हैं। नगर निगम की परिषद पूरी तरह से एक निर्वाचित निकाय है। निगम में एक बड़ा अधिक स्थायी समिति होती है। इनमें से कुछ को अन्तिम निर्णय लेने की वैधानिक शक्ति प्राप्त होती है। राज्य सरकार द्वारा एक मुख्य कार्यपालिका अधिकारी की नियुक्ति की जाती है जिसको मेयर अथवा मयर कोई नाम दिया जाता है। निगम के महारथ के आधार पर शक्तियों को विभिन्न सत्ताओं के बीच विभाजित किया जाता है। कमी-कमी एवं ही कार्य को विभिन्न अधिकारियों के बीच बाँट दिया जाता है। नगर निगम के संगठन की पर्याप्त जानकारी के लिए यह उपयुक्त रहेगा कि कलकत्ता और बम्बई जैसे महानगरों में इसके संगठन पर विचार कर लिया जाए।

कलकत्ता नगर निगम

[Calcutta Municipal Corporation]

कलकत्ता नगरपालिका अधिनियम १९५१ को कलकत्ता निगम के इतिहास में एक प्रधान चरण माना जाता है। इसके द्वारा उन परम्परावादी बातों को छोड़ दिया गया जिनके अनुसार घीमी गति से सुधार किए जाते थे। १९५१ के अधिनियम ने सम्पूर्ण व्यवस्था को पुनर्गठित कर दिया। कई एक लेखकों के अनुसार यह कलकत्ता नगरपालिका के जीवन में सुधार मात्र नहीं था बरन् यह एक प्रकार की ज़ान्ति थी। सुबिमल मुखर्जी (Subimal Mukherjee) के शब्दों में यह एक पुराने पेड़ की अव्यवस्थित रूप से विकसित शाखाओं को काटने का प्रयास नहीं था बरन् एक परिचित भूमि पर पुरातन को उखाड़ कर नवीन को आरोपित करना था। यदि पुराने निगम के जीवित पार्श्व भाग नहीं उखाड़ का निरीक्षण करें तो उन्हें लगेगा कि यह उनकी जानी-पहिचानी नहीं है।

इन अधिनियम के अनुसार कलकत्ता में अमरीका में पाई जाने वाली परिषद प्रबन्धक योजना (Council Manager Plan) को लागू किया

या १। इस योजना में कार्यों के पृथक्करण एवं शक्तियों के एकीकरण को मिला दिया जाता है। यह योजना संयुक्त स्टाक के संगठन के सिद्धान्तों पर आधारित रहती है तथा नगर प्रशासन में व्यापारिक सिद्धान्तों को लागू करती है। निगम में नगर परिषद संचालक मण्डल (Board of Directors) भी जगह होती है तथा करदाताओं को उसका अंशभागी कहा जा सकता है। नगर प्रबन्धक, परिषद का सवैतनिक अधिकारी होता है। और उसके द्वारा निर्धारित नीतियों को लागू करने तथा क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी होता है। यह योजना विचार करने वाली तथा विचार को क्रियान्वित करने वाली संस्थाओं के बीच अन्तर करती है। इसके लिए कार्यपालिका अधिकारी को स्वतन्त्रता दी जाती है और समन्वयकर्ता सत्ताओं के सिद्धान्त को लागू किया जाता है। १९५१ के अधिनियम के आधीन विभिन्न कार्यों को सम्पन्न करने के लिए तीन प्रकार की नगरपालिका सत्ताओं की व्यवस्था की गई। ये हैं:—निगम (The Corporation), स्थायी समितियाँ (The Standing Committees) और आयुक्त (Commissioner)। इन तीनों सत्ताओं में निगम को एक मात्र सर्वोच्च निकाय नहीं माना जा सकता जो कि अन्य निकायों को शक्ति का हस्तांतरण करता हो। अधिनियम के सम्भाग २४ (१) के अनुसार निगम को सामान्य अधिकार प्राप्त है किन्तु यह उन कार्यों को करने का कोई अधिकार नहीं रखती जो कि अधिनियम द्वारा अथवा अन्य किसी कानून द्वारा स्थायी समिति या आयुक्त को सौंपे गए हैं। इस प्रकार स्पष्ट है कि शक्तियों के वितरण पर कानूनी सीमाएँ हैं तथा प्रत्येक निकाय अपने क्षेत्र में अन्य निकाय के हस्तक्षेप के बिना ही कार्य कर सकता है।

कलकत्ता नगर निगम में पारषद (Councillors), न्यायाधीश (Aldermen), मेयर (Mayor) तथा उप-मेयर (Deputy Mayor) आदि होते हैं। पारषदों की संख्या वार्डों की संख्या पर निर्भर करती है। सन् १९५१ में ७५ वार्ड होने के कारण पारषदों की संख्या भी ७५ थी। इनके अतिरिक्त नगर विकास न्यास का अध्यक्ष इसका पदेन सदस्य था। ये पारषद मिलकर पांच न्यायाधीशों (Aldermen) को चुनते थे। न्यायाधीशों का सहयोग सहकृत के सिद्धान्त का प्रतीक है। १९५१ के अधिनियम द्वारा यह व्यवस्था की गई कि कोई भी ऐसा व्यक्ति न्यायाधीश के चुनाव के लिए खड़ा नहीं हो सकता जो कि एक बार पारषद के पद के लिए खड़ा हुआ हो और हार गया हो। यह व्यवस्था इसलिए की गई ताकि गन्दी राजनीति से प्रभावित उन लोगों के व्यवहार पर रोक लगाई जा सके जो कि अपना बहुमत बनाने के लिए हारे हुए मित्रों को साथ लेना चाहते हैं। यह व्यवहार प्रजा-

1. "It is not an attempt to chop off the disorderly overgrown branches of an old tree. It is replanting the old and replanting a new on the familiar soil."

—Subimal Mukherjee, The Machinery of Municipal Administration of Calcutta (under the Act of 1951), Problems of Public Administration in India edited by B. B. Majumdar, Pustak Mahal, Patna, P. 257.

नगर के विपरीत है अतः कानून द्वारा इस पर रोक लगा दी गई। पुरा निगम मिलकर अपने मेयर तथा उप-मेयर का चुनाव करता है। जैसा कि पहले भी बताया जा चुका है, नगर निगम को सामान्य शक्तियाँ सौंपी गई हैं। किन्तु यह उन कार्यों को सम्भाल नहीं कर सकता जो नि-ममितियों एवं आयुक्त को दिए गए हैं। इस प्रकार कार्य-विभाजन के मौलिक सिद्धान्त को अपनाया गया है।

नगरपालिका सत्ता का दूसरा प्रकार स्थायी समितियाँ हैं। ये समितियाँ कानूनी हानि हैं क्योंकि अधिनियम न सम्प्राप्त १४ में यह कहा गया है कि निर्वाचन के बाद अपनी प्रथम बैठक में ही निगम विभिन्न विषयों पर समितियों की स्थापना करेगा जैसे शिक्षा, लेने, कर एवं वित्त, स्वास्थ्य, कस्बा नियंत्रण एवं शिवांग कार्य तथा अवन। इस प्रकार इन मान विषयों पर माल समितियाँ बसाई जाएगी। इन समितियों के प्रतिनिक्त निगम द्वारा प्रत्येक बारो न किन्तु अलग-अलग समितियों में बनाई जाएगी। एक बारो बन से कम बारो अधिक ने अधिक पांच बारों को मिलाकर बनाया जाता है। इस प्रकार उक्त मत स्थायी समितियों के प्रतिनिक्त अपनी ही स्थायी बारो समितियाँ भी हानो जितने कि बारो होंगे। प्रत्येक स्थायी समिति के कार्य, शक्तियाँ एवं कर्तव्य इस उद्देश्य के लिए निगम द्वारा बनाए गए विधान के आधार पर निश्चित किए जाएंगे। केवल स्थायी सेवा समिति एवं स्थायी वित्त समितियाँ ही ऐसी हैं जिनके कार्य कानून द्वारा निश्चित कर दिए गए हैं, नहीं तो अन्य समितियों न कार्य निगम द्वारा ही निश्चित होते हैं। बारो समितियों के अपने स्वयं-चर नहीं होने किन्तु निगम द्वारा ही अपने बजट अनुमानों में उन्हें अपना धन दिया जाता है कि वे अपने कार्यों, शक्तियों एवं कर्तव्यों का पालन कर सकें। इन स्थायी समितियों के प्रतिनिक्त या या अधिक स्थायी समितियों की समुक्त समितियाँ भी हो सकती हैं। समुक्त समिति की उप समितियाँ, विशेष समितियाँ तथा अन्य प्रकार की समितियाँ भी हो सकती हैं।

सन् १९५१ के अधिनियम के आधीन तीसरी नगरपालिका सत्ता आयुक्त (Commissioner) की। आयुक्त को नगर प्रबन्धक (City Manager) माना जाएगा। इसकी स्थिति अत्यन्त महत्वपूर्ण है। अधिनियम के भाग २८ के अनुसार सम्पूर्ण कार्यपालिका शक्तियाँ आयुक्त को सौंपी गई हैं। इस प्रकार कार्यों के बीच एक स्पष्ट विभाजन रेखा खींच दी गई है। निगम द्वारा सामान्य विचार विमर्श की शक्तियों का प्रयोग किया जाएगा जबकि आयुक्त द्वारा समस्त कार्यपालिका शक्ति प्रयुक्त की जाएगी। आयुक्त को इस क्षेत्र में निश्चित अधिकार प्राप्त नहीं हैं। उन्ने इस सम्बन्ध में निगम द्वारा बनाए गए विधानों के अनुसार काम करना होता है। आयुक्त की नियुक्ति राज्य मोक सेवा आयोग की सिफारिश पर पांच वर्ष के लिए राज्य सरकार द्वारा की जाती है। आयुक्त निगम का सदस्य नहीं होता लेकिन फिर भी अनेक अवसरों पर उसे निगम की बैठकों में भाग लेने का अधिकार होता है, किन्तु वह मत नहीं दे सकता। आयुक्त की नियुक्ति की शक्ति एवं दण्ड राज्य सरकार द्वारा निश्चित की जाती है। सामान्य रूप

से वह पांच वर्ष के लिए ही नियुक्त होता है किन्तु फिर भी निगम द्वारा राज्य लोक सेवा आयोग की सिफारिश पर राज्य सरकार की स्वीकृति के बाद उसके कार्यकाल को अगले पांच वर्ष के लिए और भी बढ़ाया जा सकता है। किन्तु ऐसा वह एक बार ही कर सकता है। आयुक्त को अपने समय से पूर्व भी राज्य सरकार द्वारा हटाया जा सकता है। ऐसा करने के लिए निगम की विशेष बैठक बुलाई जाएगी। उसमें आयुक्त को हटाने का प्रस्ताव रखा जाएगा और यदि आवे से अधिक सदस्य इसका समर्थन करते हैं तो इसे मान लिया जाएगा।

इस अधिनियम के अनुसार आयुक्त का पद अमरीका के नगर-प्रबन्धक से मिलता जुलता है। नगर प्रबन्धक की भांति वह समस्त कार्य-पालिका शक्तियों पर नियन्त्रण रखता है और बिना अनावश्यक हस्तक्षेप के उनका प्रयोग करता है। यदि आयुक्त अपना कार्यकाल समाप्त होने से दो माह पूर्व हटा दिया जाए या त्यागपत्र दे दे या उसकी मृत्यु हो जाए तो उसके स्थान पर कार्यवाहक आयुक्त भी राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किया जा सकता है। निगम एक अथवा एक से अधिक उप-आयुक्त नियुक्त कर सकता है। इसमें कुछ अन्य अधिकारी भी होते हैं। इनमें से किसी की नियुक्ति तो राज्य लोक सेवा आयोग की सिफारिश पर और किसी की नगरपालिका सेवा आयोग की सिफारिश पर निगम द्वारा की जाती है। नगरपालिका सेवा आयोग, राज्य द्वारा बनाया जाता है। इसमें एक सभापति होता है जो कि राज्य लोक सेवा आयोग का सदस्य होता है और अन्य दो सदस्य होते हैं जिनमें से एक तो राज्य सरकार द्वारा और दूसरा निगम द्वारा नामजद किया जाता है।

संक्षेप में यह कलकत्ता के नगरपालिका अधिनियम के अनुसार वहाँ का नगरपालिका प्रशासन का संगठन है। यह संयुक्त राज्य अमरीका की परिपद प्रबन्धक योजना (City Manager Plan) से बहुत कुछ मिलता जुलता सा है। यदि तुलनात्मक आधार पर अध्ययन किया जाये तो इन दोनों के बीच हमें पर्याप्त समानताएँ एवं असमानताएँ दृष्टिगोचर होंगी। दोनों के मध्य सर्वप्रथम भेद तो यह है कि कलकत्ता की निगम परिपद का आकार बहुत बड़ा है जबकि अमरीका में प्रबन्धक योजना के अधीन नगर परिपद पर्याप्त छोटे आकार की होती है। संयुक्त राज्य अमरीका में यह एक सामान्य मत है कि सात से लेकर नौ सदस्यों तक की परिपद अधिक प्रभावपूर्ण एवं उपयुक्त होती है तथा इसमें अधिक योग्यता वाले लोगों के आने की सम्भावना बन जाती है। निगम जांच आयोग (Corporation Investigation Commission) का तो यहाँ तक कहना था कि परिपद-प्रबन्धक योजना में नगर परिपद जितनी छोटी होगी वह उतनी ही कार्यकुशल भी होगी। इतने पर भी कलकत्ता निगम के पार्षदों की संख्या को ७५ से कम नहीं किया जा सका। फिर भी इतना अवश्य है कि एक विचार-विमर्श करने वाली संस्था का आकार इतना बड़ा तो होना ही चाहिए। नौ अथवा पांच सदस्यों की परिपद विषय पर अच्छी प्रकार से विचार नहीं कर

समेगी। परिषद एक नीति-निर्माता निकाय होता है और यह कहा जाता है कि अधिक लोग का बीच ही बुद्धि का निवास रहता है। यद्यपि परिषद का बहुत बड़ा आकार अनेक समस्याओं से पूर्ण है किन्तु छोटा आकार भी समस्याओं से भ्रष्ट नहीं है। मैकडॉनल्ड के कथनानुसार क्योंकि परिषद पूरी तरह से एक विचार-विमर्श करने वाली संस्था है अतः इसका कोई कारण दिखाई नहीं देता कि इसे पांच व्यक्तियों तक ही सीमित रखा दिया जाये।¹ यह सच है कि छोटे आकार की परिषदें अमरीका में कुशलतापूर्वक कार्य कर रही हैं किन्तु इसका यह अर्थ बदापि नहीं होता कि बड़े आकार की परिषदा में वांछित कार्यकुशलता रह ही नहीं सकती। किसी विचार-विमर्श करने वाले तथा नीति-निर्माता निकाय के आकार में वृद्धि को उस समय तक गलत नहीं माना जाना चाहिए जब तक कि वह अव्यवस्था की मांग तक न पहुँच जाये। कार्यकुशलता को मापदण्ड बनाकर परिषद का कोई निश्चित आकार निर्धारित नहीं किया जा सकता। जहाँ नगर के जीवन की समस्याएँ कम तथा माध्यम है वहीं परिषद का छोटा आकार अत्यन्त कार्य-कुशल सिद्ध हो सकता है। जहाँ पर समस्याएँ अनेक हैं, विभिन्न प्रकार की हैं तथा जटिल हैं वहाँ अनेक इष्टियों का प्रतिनिधित्व होना चाहिए और इसलिए आकार भी बड़ा होना चाहिए। उसमें विभिन्न मौखिक, आर्थिक एवं सामाजिक समूह का प्रतिनिधित्व होना चाहिए किन्तु यह निकाय इतना बड़ा न हो जाये कि कोरा वाद-विवाद का स्थल ही बन कर रह जाये। यह सदिग्ध है कि मात्र पांच या छ. सदस्यों की परिषद बड़े नगर के जीवन के विभिन्न पहलुओं का प्रतिनिधित्व कर पायेगी। इस प्रकार आकार के बारे में कोई भी कठोर रुख नहीं अपनाया जा सकता। यह तो एक देश की विशेष परिस्थितियों पर निर्भर करता है। संयुक्त राज्य अमरीका में भी आजकल यह विचार जार पकड़ता जा रहा है कि विचार-विमर्श करने वाली इस संस्था के आकार की वृद्धि उसकी कार्यकुशलता पर बुरा प्रभाव नहीं डालती। अतः बलवत्ता नगर निगम की परिषद के आकार का बड़ा होना अपने आप में कोई आसोचना का विषय नहीं माना जाना चाहिए।

एक दूसरा वाद-विवाद का प्रश्न नगर प्रबन्धक की नियुक्ति एवं पदव्युक्ति से सम्बन्ध रखता है। बलवत्ता अधिनियम के अधीन उसे आयुक्त (Commissioner) कहा गया है। हम यह देख चुके हैं कि उसकी नियुक्ति पांच वर्ष के लिए राज्य लोक सेवा आयोग की सिफारिश पर राज्य सरकार द्वारा की जाती है। उसकी सेवा की शर्तें एवं दशाएँ भी राज्य सरकार द्वारा ही निर्धारित की जाती हैं। उसे राज्य सरकार द्वारा कभी भी हटाया जा

1 "Since the council is purely a deliberative or policy determining body, there is no reason why it should be restricted to five members"

—Macdonald, American city government and administration, 1951, P 239

सकता है। निगम भी बहुमत से यदि प्रस्ताव पास कर दे तो वह हटा दिया जायेगा। अंश में आयुक्त निगम का सेवक होता है। उसका मुख्य उत्तरदायित्व उन नीतियों एवं कार्यक्रमों को क्रियान्वित करना है जो कि एक विचार-विमर्श के निकाय के रूप में निगम द्वारा निर्धारित की गई हैं। यद्यपि दिन प्रतिदिन के कार्य की दृष्टि से आयुक्त निगम का सेवक होता है तथा उसी के फंड से वह वेतन पाता है किन्तु नियुक्ति एवं पदच्युति के मामलों में उसको सरकार का सेवक बनाया गया है। इस प्रकार दो मालिकों की सेवा करते हुए आयुक्त के व्यवहार में अनेक प्रकार की समस्याएँ पैदा हो सकती हैं। आदेश की एकता (Unity of Command) के सिद्धान्त को न अपनाने के कारण उत्तरदायित्व के निर्धारण में भी भ्रम पैदा हो सकता है। आयुक्त पर राज्य सरकार का नियन्त्रण अधिक प्रभावपूर्ण है क्योंकि वह जब चाहे तभी उसे पद से हटा सकती है जब कि निगम को ऐसा करने के लिए बहुमत से प्रस्ताव पास करने की आवश्यकता है। मनुष्य स्वभाव से अपने आपको उसका सेवक मानता है जो कि उसकी नियुक्ति करे तथा जो उसे हटाने की शक्ति भी रखे। इस रूप में राज्य सरकार का निगम के कार्यपालिका अध्यक्ष पर वास्तविक नियन्त्रण रहेगा। इस पहलू की पर्याप्त आलोचना की गई है। विधेयक को जब व्यवस्थापिका में प्रस्तुत किया गया तो एक सदस्य ने कहा था कि इस प्रकार निगम अपने चरित्र की स्वतन्त्रता को खो देगा और सरकार के एक विभाग जैसा बन जायेगा। सभी आलोचनाओं का केन्द्रीय विचार यह था कि इसके द्वारा राज्य के असीमित नियन्त्रण का क्षेत्र कुल जायेगा। यह विधेयक एक प्रकार से प्रगतिशील कलकत्ता के उत्थान को दबाने का एक प्रयास था। आयुक्त अपनी नियुक्ति की दृष्टि से निर्देगन के लिये सचिवालय की ओर देखेगा। यह एक प्रकार से जनता की स्वतन्त्रता पर एक आक्रमण है और श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी की स्मृति की तोहीन है।

अमरीका में नगर प्रबन्धक (City Manager) की नियुक्ति कुछ दूसरे ही प्रकार से होती है। नगर परिषद का सेवक होने के कारण वह उसी के द्वारा असीमित काल के लिए नियुक्त किया जाता है। यह कहा जाता है कि वह उस समय तक अपने पद पर रहेगा जब तक कि वह संतोषजनक रूप से कार्य करता रहे। वह परिषद के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी रहेगा और अप्रत्यक्ष रूप से नगर के लोगों के प्रति। मैक्सी (Maxey) के मतानुसार नगर प्रबन्धक योजना की एक विशेषता यह है कि नगर प्रबन्धक को पार्षद आयोग द्वारा अनिश्चित समय के लिये चुना जायेगा तथा उसे कभी भी हटाया जा सकता है। वह एक उच्च वेतन प्राप्त कार्यपालिका होती है।¹ मैकोर्कल (Mac Corkle) लिखते हैं कि नगर प्रबन्धक एक नियुक्त कार्यपालिका है उसे केवल भाड़े पर लिया ही नहीं जा सकता किन्तु

1. "The city manager is appointed by the Councillor commission for an indefinite term of office and may be removed at any time and is a highly salaried professional executive"

—Maxey, 'The American problem of Government,'

नगर परिषद द्वारा उगे नयी भी हड़िया भी जा सकता है।¹ नगर प्रबन्धन घाने उस पर नगर परिषद की सुपारिषन्त रहता है। नियमानुसार वह नर सर इस पद पर बना रहेगा जब तक कि नगर परिषद उमगे त्यागपत्र देने की प्रार्थना न करे अथवा वह अपनी इच्छा से ही त्यागपत्र न दे दे।² इस प्रकार मयुक्त राज्य अमरीका में नगर प्रबन्धन की परिषद द्वारा नियुक्त एवं पदभुक्त किया जा सकता है जब कि बलकता में इन दोनों बातों के समय राज्य सरकार सामने रहती है। यहां राज्य का नियन्त्रण अधिन एक्ट एवं अधिनियम है। आयुक्त की नियुक्ति एवं पद-विमुक्ति पर सरकार की स्वीकृति आवश्यक होने के कारण उसे वार्षिक की सुरक्षा प्राप्त हो जाती है और वह प्रभावशील पार्षदों के हाथों की बंधुपनी अनवरत जैसा के बाहे वैसा करने के विषे मजबूर नहीं होता। अधिनियम के विनियमों ने आयुक्त की नियुक्ति एवं पद-विमुक्ति के मामले में परिषद की मुख्य ताद बनाने के स्थान पर सरकार को सर्वोच्च बना दिया। अन्तर्गतों का सर्व भा कि इन प्रकार की व्यवस्था ने आयुक्त को निम्न से स्वतन्त्र बनाने में सहायता की स्थापना का प्रयास किया। अमन में स्थानीय स्वायत्त सरकार एवं प्रशासन के सिद्धान्तों के आधार पर सरकार को निम्न की स्वायत्तता एवं नागरिकों के नागरिक अधिकारों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिये।

परिषद प्रबन्धन योजना का एक अन्य महत्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि प्रबन्धन के हाथों में समस्त प्रशासकीय सत्ता एकत्रित हो जाती है। प्रबन्धन परिषद के प्रति उत्तरदायी होता है। यह परिषद के निर्देशन में रहकर समस्त प्रशासकीय कामों के बीच समन्वय करता है तथा परिषद के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी रहता है। उत्तरदायित्व का यह तत्त्व बलकता नगरपालिका अधिनियम में भी पाया जाता है किन्तु किसी भी समय उसे हटा सकने का राज्य सरकार का अधिकार इसे महत्वहीन बना देता है। एक आयुक्त जो कि परिषद द्वारा बाई गई नीतियों एवं योजनाओं को उचित रूप में क्रियान्वित कर रहा है, यदि किसी कारणवश मंत्री को नापुन कर दे तो उसे तुरन्त हटा दिया जायेगा। इसी प्रकार यदि सरकार

1. "The City manager is an appointive executive. He is not only hired but like-wise may be discharged by the city council."

—Mac Coker, American Municipal Government and Administration 1948, PP. 271-273

2. "The city manager owes his position to the city council. As a rule the manager holds his position until such a time as the council may request his resignation unless he resign of his own will."

—Zink, Government of Cities in the United States, 1948, P. 323.

यह समझती है कि एक प्रबन्धक कुशलतापूर्वक अपने पद पर कार्य कर रहा है तो भी यदि वह परिषद के बहुमत का समर्थन खो दे तो उसे हटाया जा सकता है। इस प्रकार आयुक्त के दो स्वामी हो जाते हैं और यदि उनकी दलील स्थिति एक दूसरे से भिन्न है तो दोनों को नुष्ण रखना कठिन हो जायेगा। दोनों के बीच संघर्ष होना अपरिहार्य है और जब वे अपनी भक्ति आजमाने में लगे होंगे तो आयुक्त बेचारा बीच में बैसे ही पिसता रहेगा। इस प्रकार यह उपबन्ध गतिरोध भी पैदा कर सकता है। आयुक्त को नियुक्ति एवं पद-विमुक्ति के मामले में सरकार का नियन्त्रण आवश्यक है किन्तु यह एक अस्थायी रूप में होना चाहिये। इस सम्बन्ध में मूल शक्ति निगम के पास रहनी चाहिये। सरकार का कार्य तो केवल स्वीकृति प्रदान करने के औपचारिक दायित्व को पूरा करना होना चाहिये। सरकार को तो केवल रोक एवं प्रतिबन्ध लगाने चाहिये उसे स्वयं निर्देशन एवं आचरण नहीं करना चाहिये। सरकार का नियन्त्रण अस्थायी होना चाहिये।

आयुक्त का पद महत्वपूर्ण होने के कारण कुछ विशेष गुणों की मांग करता है जिनके होने पर ही एक व्यक्ति इस पद के दायित्वों का भली प्रकार एवं संतोषजनक रूप में निर्वाह कर पायेगा। एक कार्यकुशल प्रबन्धक को सभी कलाओं एवं विज्ञानों का प्रकाण्ड ज्ञाता होना चाहिए। उसमें बुद्धि, राजनीतिज्ञता, धैर्य, साहस आदि गुणों का उचित समन्वय होना जरूरी है। व्यवहार की दृष्टि से कोई भी एक व्यक्ति दिल, दिमाग और चरित्र के इन अप्राप्य गुणों को परस्पर मिलाने में असमर्थ रहेगा। केवल अमानवीय गुणों से युक्त उच्च व्यक्तित्व ही इस पद की आवश्यक विशेषताओं से युक्त हो सकते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में एक लम्बे व्यवहार के परिणामस्वरूप नगर प्रबन्धक का एक व्यावसायिक वर्ग ही बन गया है। कलकत्ता में यह एक नया प्रयोग था तथा यहाँ की समस्याएँ अधिक जटिल थी। अमरीका में नगर प्रबन्धक योजना के बड़े से बड़े शहर की जनसंख्या भी कलकत्ता की जनसंख्या से कम है। इसके अतिरिक्त वहाँ इस योजना को ऐसे समय में लागू किया गया जबकि पूर्वी पाकिस्तान से शरणार्थी भारी संख्या में शरण लेने के लिए कलकत्ता के आस-पास जमा हो रहे थे। शहर नियोजन, गृहनिर्माण, सफाई जल वितरण, नालियाँ आदि की समस्याएँ ऐसी स्थिति में कई गुना हो जाती हैं। ऐसी स्थिति में कलकत्ता नगर निगम की स्थापना उसकी सफलता के लिए एक बड़ी चुनौती थी।

बम्बई नगर निगम

[Bombay Municipal Corporation]

बम्बई नगर निगम का इतिहास भी अपने पीछे स्थानीय लोक प्रशासन की लम्बी परम्पराएँ रखता है। वर्तमान समय में बम्बई नगर निगम की अनेक समन्वयकर्ता कानूनी सत्ताएँ हैं। इनमें परिषद सबसे अधिक महत्वपूर्ण हैं। परिषद में कुल मिलाकर १२४ सदस्य होते हैं जिनका निर्वाचन क्षेत्र की जनता द्वारा किया जाता है। निर्वाचन के उद्देश्य से महा बम्बई को ४१ बड़ों में विभाजित किया गया है। परिषद की माह में एक बार बैठक होगी

भाषाएँ हैं। हिन्दु स्वराज्य में यह मन्पाह में सा बार तथा पावम्पनना पडन पर कई बार बैठके सुना लेनी है। परिषद की बैठक की अध्यक्षता मेयर द्वारा ही जाती है जो कि प्रतिवर्ष अर्द्धम में हान वाली इमारतों प्रथम बैठक में निर्वाचित किया जाता है।

बम्बई नगर नियम में परिषद के प्रतिरिक्त एक स्थायी समिति होती है दिन कि अन्य कानूनों तथा माना जा सकता है। इसे मोविज का में मन् १८७२ के बम्बई अधिनियम III (Bombay Act III of 1872) के द्वारा की गई थी ताकि नगर आयुक्त के ऊपर किसी निषेधगु रखा जा सके। उक्त समय इस नगर परिषद (Town Council) कहा जाता था। इस बारह पांच: १८८५ ईसवी में चयरमन सहित चार का नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती थी। मन् १८८८ में नगर परिषद की जगह स्थायी समिति स्थापित की गई जिसे प्रतिवर्ष अपना सम्मानित चुनने का अधिकार दिया गया। मन् १९२२ में समिति का आकार बढ़ा दिया गया। अब इसमें सोनह सदस्य एक एक जिनमें से बारह परिषद द्वारा निर्वाचित और चार सरकार द्वारा मनोनीत होते हैं। मन् १९३१ में इसमें सविधान में मंगोवन दिया गया और मानवदण्डों का प्रथा को समाप्त कर दिया गया। इस समय समिति में सोनह सदस्य हैं। ये सभी परिषद द्वारा निर्वाचित होते हैं। समिति के आधे सदस्य प्रत्येक वर्ष के अन्तिम दिना में सेवा निवृत्त हो जाते हैं। शिवा समिति का सम्मानित स्थायी समिति का प्रतिरिक्त सदस्य होता है। इसके सम्मानित को प्रतिवर्ष प्रथम बैठक में इसके सदस्यों द्वारा चुना जाता है। स्थायी समिति के मुख्य कार्य हैं—टेको की स्वीकृति देना, बजट की छानबीन करना, सेवा सम्बन्धी नियम बनाना, धन को खर्च करने की अनुमति देना, सेवा रखन का तरीका निश्चित करना तथा सेवाओं की छान बीन करना, आदि। यह समिति प्रति सप्ताह एक बार मिलती है।

स्थायी समिति के अन्तर्गत एक विकास समिति (The Improvement Committee) होती है जोकि सभी विकास एवं सुधार योजनाओं को मन्वाहित करने के लिए उत्तरदायी है। यह समिति गन्दी बस्तियों की सफाई, गरीबों के रहने का प्रबंध, भूमि की खरीद एवं विक्री आदि विषयों में सम्बन्ध रखती है। इसका सविधान बहुत कुछ स्थायी समिति से मिलता है। यह प्रायः महीने में दो बार मिलती है।

बम्बई विद्युत वितरण एवं संचार समिति नामक एक अन्य समिति होती है जो कि विद्युत वितरण एवं यातायात उद्यमों से सम्बन्ध रखती है। इस समिति में भी सदस्य होते हैं। इसका एक सदस्य स्थायी समिति का सम्मानित होता है। इस पदेन सदस्य के प्रतिरिक्त अन्य सदस्यों की नियुक्ति परिषद द्वारा ऐसे लोगो में से की जाती है जो कि उसके सदस्य हो भी सकते हैं और नहीं भी। इन सदस्यों को प्रशासन, यातायात या विद्युत वितरण अथवा इन्जीनियरिंग, औद्योगिक, व्यापारिक, वित्तीय या अन्य मामलों में अनुभव होता है। इस समिति का सम्मानित प्रति वर्ष समिति के सदस्यों द्वारा चुना जाता है। सम्मानित एवं सदस्यों को समिति की बैठकों में उपस्थित होने के लिए पारित्यमिक प्रदान किया जाता है। समिति को यह

अधिकार है कि अपनी उप-समितियां नियुक्त कर सके और उनको यह अपनी शक्तियां एवं कर्तव्यों में से हस्तांतरण कर सके। यह समिति निगम के विद्युत प्रसारण एवं यातायात उद्यम पर सामान्य नियन्त्रण रखती है। ऐसा करते समय वह परिषद की शक्ति के आधीन रहती है।

बम्बई नगर निगम में एक अन्य महत्वपूर्ण समिति शिक्षा समिति है जिसमें कि सोलह सदस्य होते हैं। इनमें से बारह सदस्य तो पार्षद होते हैं और अन्य चार सदस्य गैर पार्षद होते हैं। गैर-पार्षद सदस्यों की नियुक्ति के लिए योग्यताएँ निर्धारित कर दी गई हैं। जिस व्यक्ति में ये योग्यताएँ हों उसको समिति का सदस्य बनाया जा सकता है। प्रत्येक वर्ष के अन्त में इसके आधे सदस्य सेवा-निवृत्त हो जाते हैं। यह समिति महिने में एक बार मिलती है और प्राथमिक शिक्षा से सम्बन्धित विषयों पर विचार करती है।

उक्त समितियों के अतिरिक्त कुछ अन्य विशेष समितियां भी होती हैं जो कि परिषद द्वारा नियुक्त की जा सकती हैं और जिनको परिषद अपनी शक्तियां सौंप सकती है। ऐसा करने के लिए परिषद को अपने सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से एक प्रस्ताव पास करना होगा। परिषद द्वारा इन विशेष समितियों का कार्य-क्षेत्र परिभाषित कर दिया जाता है, और इस प्रकार एक विषय को तत्सम्बन्धी समिति के पास भेजा जा सकता है। ये समितियां अपने लिए प्रस्तुत किए गए विषयों पर पर्याप्त विचार करने के बाद परिषद को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करती हैं। सन १९५६-५७ में चार इस प्रकार की विशेष समितियां थीं। ये थीं-कार्य समिति (Works Committee), बाजार एवं उद्यान समिति (Markets and Gardens Committee), मेडिकल सुविधा और जन-स्वास्थ्य समिति (Medical Relief and Public Health Committee), कानून, राजस्व एवं सामान्य उद्देश्य समिति (Law, Revenue and General Purposes Committee)। इनमें से प्रत्येक विशेष समिति में चौबीस सदस्य होते थे जिनकी नियुक्ति चयन समिति की सिफारिशों के आधार पर परिषद द्वारा की जाती थी। चयन समिति की नियुक्ति प्रत्येक सामान्य चुनाव के बाद होती थी। प्रत्येक विशेष समिति में एक समापति होता था और एक उप-समापति जो कि एक वर्ष तक अपने पद पर कार्य करते थे। उनको पुनः निर्वाचित भी किया जा सकता था।

इन समितियों के अतिरिक्त कुछ अन्य प्रकार की समितियां भी होती थीं जिनको सम्पर्क समिति (Consultative Committee) कहा जाता था। परिषद किसी भी विषय को इन समितियों में विचारार्थ भेज सकती थी जिस पर पर्याप्त विचार करने के बाद ये समितियां अपना प्रतिवेदन परिषद को भेजती थीं। इस प्रकार की समितियों के सदस्यों की संख्या पर किसी प्रकार की सीमा नहीं लगाई गई।

विभिन्न प्रकार की इन समितियों के अलावा नगर निगम की एक अन्य सत्ता नगर आयुक्त (Municipal Commissioner) है। नगर आयुक्त की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है। वह प्रायः भारतीय प्रशासनिक सेवा का सदस्य होता है। वैसे वह तीन वर्ष के लिए नियुक्त होता है किन्तु

इसे पुनः नियुक्त भी किया जा सकता है। सभी पापंदों के ५/८ मत से उसे बर्फी भी हटाया जा सकता है। वह प्रशासकीय स्टाफ का अध्यक्ष होता है। वह परिषद तथा उसकी समितियों की बैठकों में उपस्थित रहता है, वाद-विवाद में भाग लेता है किन्तु मत देने का अधिकार नहीं रखता।

सामान्य प्रबन्धक (General Manager) की नियुक्ति राज्य सरकार की स्वीकृति से परिषद द्वारा की जाती है। यह अधिकारी अपना पूरा समय निगम की सेवाओं में व्यतीत करता है। इसे पुनः कई बार चुना जा सकता है। इसका एक बार का अधिशः से अधिक कार्यकाल पांच वर्ष होता है। इसे परिषद के पूर्ण सदस्यों के भाषे मत द्वारा ही हटाया जा सकता है। विद्युत वितरण एक यातायात उद्यमों के सम्बन्ध में उत्तर कर्लब्य नगर प्रायुक्त से मिलते हैं।

बम्बई नगर निगम की वित्तीय शक्तियाँ केवल कुछ करोड़ तक ही सीमित हैं जिनका वि. व्ययिगत रूप से उल्लेख कर दिया गया है। यह प्रवृत्ति आजकल बदल चुकी है। बाद में बनाए गए नियमों में यह प्रयास किया गया है कि कानूनी उपबन्धों के क्षेत्र को बढ़ाया जाए ताकि सरकार आवश्यकता के अनुसार कर लगा सके।

पटना नगर निगम

(Patna Municipal Corporation)

बिहार में सन् १९५६-५७ के समय शहरी स्थानीय प्रशासन के लिए तीन प्रकार की संस्थाएँ कार्य कर रही थीं। ये हैं—नगर निगम, नगर-पालिकाएँ, और सूचित क्षेत्र समितियाँ (Notified Area Committees)। इनमें से नगर निगम सबसे पटना में कार्य करती है। पटना का नगर निगम उन्नीसवीं शताब्दी में आता है जिसमें कि अहमदाबाद बम्बई, पूना, नागपुर आदि नगरों के निगम आते हैं। यह वनकृता और मद्रास के निगमों से भिन्न है। इन दोनों प्रकार के निगमों की रचना यद्यपि कार्यों के विवरण के सिद्धांत पर आधारित है किन्तु फिर भी दोनों प्रकारों के बीच पर्याप्त अंतर है। यह अंतर समितियों के स्तर एवं शक्तियों में सम्बन्ध रखता है। पटना नगर निगम के कार्यों की सम्पन्न करने के लिए मुख्य रूप से तीन प्रकार की संस्थाएँ हैं—परिषद स्थायी समिति, मुख्य कार्यपालिका अधिकारी। परिषद की महत्वपूर्ण शक्तियों का सम्बन्ध बजट, सामान्य नीतियाँ, बड़े शमभौते एवं नियुक्तियों में रहता है। परिषद को नियम एवं उप-नियम बनाने की शक्ति है। स्थायी समितियों की शक्तियाँ एवं कार्य, कार्यपालिका एवं वित्तीय प्रशासन में सम्बन्ध रखते हैं। इनका एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के कार्यों एवं निर्णयों पर नियन्त्रण स्थापित करना है। इस व्यवस्था में परिषद को नगर का सर्वोच्च प्रशासकीय निकाय माना गया है तथा मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को परिषद एवं इसकी समितियों की इच्छा तथा निर्णयों को निश्चित करवा वाला बटा गया है। प्रशासकीय उत्तरदायित्व को विषय के महत्व के अनुसार बांटा गया है। उदाहरण के लिए मुख्य अभियन्ता, स्वास्थ्य का मेडिकल अधिकारी, उप मुख्य कार्यपालिका अधिकारी तथा पर्याप्त वेतन वाले जाने वाले अन्य ऐसे ही।

अधिकारियों की नियुक्ति परिपद द्वारा की जाती है। छोटी-मोटी नियुक्तियों को मुख्य कार्यपालिका अधिकारी कर लेता है। प्रशासकीय उत्तरदायित्वों का यह विभाजन प्रशासकीय नीतियों के निर्माण तथा नीतियों के क्रियान्वयन के भेद पर आधारित है।

परिपद की शक्तियों को उसकी स्थायी समितियों में भी बांट दिया गया है। विभाजन के सिद्धान्त मगान हैं। इन विभाजन के सिद्धान्त की दो विशेषताएँ हैं। प्रथम, विस्तृत कार्यों के सम्बन्ध में कार्यपालिका सत्ता का वैधानिक सम्भाग है। दूसरे, स्वयं कानून द्वारा समिति को परिपद के नियन्त्रण से स्वतन्त्रता प्रदान की गई है। पटना में भी स्थायी समिति को बम्बई की भाँति कुछ प्रशासकीय कार्य सौंपे गए हैं; जैसे कम धन वाले ठेकों की स्वीकृति, छोटी-मोटी नियुक्तियाँ, आदि। इस सम्बन्ध में दो पहलुओं पर मुख्य रूप से विचार किया जा सकता है। प्रथम यह है कि क्या समिति को कुछ ऐसी शक्तियाँ देना उपयुक्त था जिनका प्रयोग वह अपनी नियुक्तिकर्ता परिपद के नियन्त्रण से बाहर रहकर कर सके और दूसरे, क्या यह सही था कि प्रशासकीय कार्य को कठोर लाईनों पर वितरित कर दिया जाए। वास्तविक व्यवहार की दृष्टि से देखा जाए तो समिति का स्वतन्त्र व्यवहार यथार्थ से दूर है क्योंकि दूसरे चुनाव का मय समिति के सदस्यों पर मदैव ही छाया रहता है। उन्हें अपनी शक्तियों का प्रयोग इस रूप में करना होता है जिसे कि परिपद के सदस्यों का बहुमत पसन्द करे। ऐसा होने पर ही वे पुनः निर्वाचित होने का स्वप्न देख सकते हैं। ऐसी स्थिति में उद्देश्य असफल हो जाता है।

पटना नगर निगम में ५२ सदस्य होते हैं। सदस्यों की यह संख्या कानून द्वारा निर्धारित की गई है। पारपद कहलाने वाले कुल सदस्यों में से ३७ सदस्य निर्वाचित होते हैं, पाँच सदस्य निर्वाचित एवं नियुक्त पारपदों द्वारा सहवृत्त किए जाते हैं। इनमें से एक अनुसूचित जाति का होता है, चार अधिकारी इसके पदेन सदस्य होते हैं। निर्वाचन की दृष्टि से निगम के अधिकार क्षेत्र में आने वाले पूरे प्रदेश को ३७ वार्डों में विभाजित कर दिया गया है। प्रत्येक वार्ड चार वर्ष के कार्यकाल के लिए एक सदस्य चुनता है। इसके पदेन सदस्यों में जनस्वास्थ्य, जनस्वास्थ्य इंजीनियरिंग, जन कार्य विभाग के प्रमुख तथा पटना विकास न्यास का समापति होता है। पटना नगर निगम में पदेन एवं नियुक्त सदस्यों की परम्परा बम्बई से ग्रहण की गई है, जहाँ इसे छोड़कर अब पूर्णतः निर्वाचित परिपद को अपना लिया गया है। कलकत्ता नगर निगम में इस प्रकार का कोई उपबन्ध नहीं है। मनोनीत तथा पदेन सदस्यों की व्यवस्था अप्रजातन्त्रात्मक मानी जाती है। इस व्यवस्था को चाहे किसी भी आधार पर न्यायोचित ठहराया जाए किन्तु प्रजातन्त्र की दृष्टि से यह अनुपयुक्त ही कही जाएगी। इसी प्रकार नियुक्त किए जाने वाले सदस्यों का उपबन्ध भी अप्रजातन्त्रात्मक है। कभी-कभी वे निर्वाचित समूह के बीच सन्तुलन स्थापित कर लेते हैं। परिणामस्वरूप कई बार ऐसा होता है कि एक नियुक्त सदस्य अपने आपको समापति के रूप में निर्वाचित करने में सफल हो जाता है। पटना नगर निगम अपनी स्थापना के बाद कई वर्षों तक नियुक्त सदस्य के समापतित्व में रही। कभी-कभी निर्वाचित बहुमत के

नेता को नागरिक प्रशासन का अध्ययन होने से राख दिया जाता है। नामजदगी की व्यवस्था की अतीतकाल में हमारे नेताओं ने पर्याप्त ध्यानोचनाएँ की हैं। स्वतन्त्रता के बाद अनेक राज्यों में इस व्यवस्था को सभापत कर दिया गया किन्तु बिहार ने इसे अपना कर अपनी रुढ़िवादिता एवं नौकरशाही दृष्टिकोण का परिचय दिया। उपबन्ध में सहवृत्त के सिद्धान्त को अपना लेने के बाद भी नामजदगी की व्यवस्था को बनाए रखना निगम पर अनुचित रूप से केन्द्रीय नियन्त्रण का स्थापित रखा। फ्रान्स, अमरीका तथा ग्रेट ब्रिटेन में इस व्यवस्था का कोई उदाहरण प्राप्त नहीं होता। निगम के लिए होने वाले निर्वाचनों में प्रत्येक वह व्यक्ति बोन सकता है जो कि २१ वर्ष का है तथा पटना में रहता है। प्रत्येक मतदाता को निर्वाचन वाले वर्ष में पटना की सीमाओं में कम से कम छ. माह तक रहना जरूरी है। कोई भी कम्पनी अथवा संस्था, यदि वह मतदाता के रूप में रजिस्टर में लिखी जा चुकी है, मत देने का अधिकार रखती है।

जब परिषद की प्रथम बैठक होनी है तो वह उसमें एक मेयर और एक उपमेयर का चुनाव करती है। यह चुनाव एक वर्ष के लिए किया जाता है और एक व्यक्ति को एक से अधिक वर्षों तक पुनः अवसर दिया जा सकता है। पटना नगर निगम में मेयर का कार्यालय बम्बई की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण है। मेयर स्थायी समिति का पदेन सदस्य होता है। जब मुख्य कार्यपालिका अधिकारी की नियुक्ति की जाती है तो मेयर से विचार-विमर्श किया जाता है। इस प्रकार मेयर केवल एक नागरिक अध्यक्ष ही नहीं है बल्कि इससे भी कुछ अधिक है। स्थायी समिति का समापन होने के कारण यह राजनैतिक कार्यपालिका निकाय का अध्यक्ष बन जाता है और इस प्रकार वित्तीय प्रशासन से सम्बन्धित मामलों में मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के कार्यों का निरीक्षण करता है। बम्बई या कलकत्ता का मेयर नगरपालिका प्रशासन में इतना महत्वपूर्ण नहीं होता। इन महत्वपूर्ण कार्यों के अतिरिक्त मेयर अन्य सामान्य कर्तव्यों का निर्वाह भी करता है, उदाहरण के लिए नियम की बैठकों की अध्यक्षता करना, उसकी बैठकों बुलाना तथा कार्य-सूची तैयार करना आदि। उपमेयर, मेयर का अनुपूरक हाता है। वह ऐसे समयों में मेयर के कार्यों को सम्पन्न करता है जबकि मेयर अनुपस्थित हो। मेयर स्थायी समिति का पदेन सदस्य होता है।

निगम की शक्तियाँ [Powers of the Corporation]—पटना नगर निगम की महत्वपूर्ण शक्तियों का सम्बन्ध नियम व उपनियम बनाने, महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ करने, बड़े ठेके करने, बजट के अनुमान पास करने तथा नगर की सरकार की सामान्य समस्याओं से रहना है। इस प्रकार निगम को अधिकार है कि वह अपनी बैठकों का कार्य संचालन करने के लिए नियम तथा उपनियम बना सके, साथ ही नियुक्त किए जाने वाले अधिकारियों एवं सेवकों की नियुक्ति का तरीका, उनकी सेवा, ती शर्तें, जैसे कर्तव्य, नियुक्ति, छुट्टी, सजा, पदविमुक्ति आदि का भी निश्चय करते हैं। निगम द्वारा बनाए गए ये नियम राज्य सरकार की स्वीकृति के विषय होते हैं। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि निगम इस क्षेत्र में पहल करने की अतिरिक्त रक्षा है, अन्तिम निर्णय लेने की शक्ति नहीं। तीन सौ रुपये से कम वेतन पाने वाले

अधिकारियों की नियुक्ति निगम द्वारा की जा सकती है। निगम की यह शक्ति भी असीमित नहीं है। इसे लोक सेवा आयोग में विचार-विमर्श करना होता है और इसलिए इसकी शक्तियों पर प्रतिबन्ध लगा हुआ है। उप मुख्य कार्यपालिका अधिकारी की नियुक्ति के समय मेयर को राज्य सरकार की स्वीकृति लेनी होती है। राज्य सरकार की स्वीकृति के बाद निगम कर लगा सकता है। इस ही कर लगाने की शक्ति पर भी कुछ प्रतिबन्ध लागू किए गए हैं। बजट बनाते समय भी निगम मनमानी नहीं कर सकता क्योंकि बजट की मदें उसी प्राथमिकता में रखनी होती हैं जो कि कानून द्वारा बनाई गई है। निगम की एक अन्य महत्वपूर्ण शक्ति यह है कि वह एक विशेष उपबन्ध द्वारा अपनी किसी भी शक्ति को किसी भी विचार-विमर्श की ममिति के लिए हस्तांतरित कर सकती है, यद्यपि इस शक्ति का प्रयोग उसके द्वारा बहुत कम ही किया जाता है।

निगम की ये विभिन्न महत्वपूर्ण शक्तियां हैं। इन सभी का प्रयोग वह विभिन्न समितियों एवं मुख्य कार्यपालिका अधिकारी की सहायता एवं सहयोग से करता है। असल में देखा जाए तो ये शक्तियां पहल करने की शक्तियां हैं। वास्तविकता यह है कि इन शक्तियों के प्रयोग पर इतने प्रतिबन्ध लगे हुए हैं कि निगम यह नहीं सोच पाता कि उसका भी स्वतन्त्र राजनैतिक अस्तित्व है और अपने आन्तरिक मामलों तक का प्रबन्ध करने की उसे स्वतन्त्रता है। निगम माह में कम से कम एक बार अवश्य मिलती है। इसकी साधारण बैठकों के लिए कुल संख्या का $\frac{1}{3}$ होंगे पर गणपूर्ति मानी जाती है जबकि असाधारण बैठकों के लिए आधे सदस्यों का होना जरूरी है।

समितियां [The Committees]—पटना नगर निगम व्यवस्था में दो प्रकार की समितियां हैं। एक प्रकार की समितियां स्थायी समितियां हैं और दूसरे प्रकार की समितियां विचार-विमर्श करने वाली समितियां हैं। इन दो समितियों के बीच मूल अन्तर उन शक्तियों के आधार पर है जिनका कि ये प्रयोग करती हैं। स्थायी समिति (The Standing Committee) तीन समन्वयकर्ता नगरपालिका सत्ताओं में से एक है। अधिनियम द्वारा इसको कुछ शक्तियां सौंप दी गई हैं। परामर्शदात्री समितियां (Consultative Committees) के पास ये शक्तियां नहीं होती। जैसा कि इनके नाम से प्रतीत होता है परामर्शदात्री समितियां मुख्य रूप से परामर्श देने वाले निकाय हैं। इनकी कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियां प्राप्त नहीं हैं। फिर भी निगम द्वारा उनको कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य भी सौंपे जा सकते हैं। इस प्रकार इन समितियों का अधिकार क्षेत्र स्थायी समिति के अधिकार क्षेत्र से पूर्णतः भिन्न होता है। इसकी शक्तियां निगम द्वारा सौंपी जाती हैं और उनको कभी भी वापस लिया जा सकता है। स्थायी समिति की शक्तियों को निगम इस प्रकार वापस नहीं ले सकता।

स्थायी समिति के कार्य वे हैं जो कि वित्त एवं कार्यपालिका समिति द्वारा सम्पन्न किए जाते हैं। इसकी शक्तियों का सम्बन्ध नियुक्ति, ठेके, तथा पाने वाले पदों पर नियुक्तियां करने की शक्ति इमे

का प्रयोग समिति द्वारा निगम की स्वीकृति के आधार पर किया जा सकता है। ५००० से अधिक और २०००० रुपये में कम खर्च वाले प्रत्येक ठेके पर स्थायी समिति की स्वीकृति आवश्यक समझी जानी है। बजट अनुमानों को तैयार करने का उत्तरदायित्व मुख्य कार्यपालिका अधिकारी पर होता है किन्तु निगम के सम्मुख प्रस्तुत किए जाने से पूर्व उन पर समिति द्वारा पूर्ण विचार किया जाता है। समिति को यह अधिकार है कि वह एक ही मुख्य अधिकारी को प्रयोजन, एक बजट अनुदान की मात्रा अथवा उसके कुछ भाग को दूसरे में भेज दे अथवा उसे कम करदे। इस प्रकार की प्रत्येक कमी एवं परिवर्तन की सूचना आवश्यक रूप में निगम को देनी होती है। यदि रुपये की मात्रा ५०० से ऊपर है तो निगम जैसी चाहे वैसी आज्ञा प्रसारित कर सकता है।

स्थायी समिति को वित्तीय प्रशासन के कुछ पहलुओं में भी कुछ अधिकार होने हैं। इसके अनिवार्य विभिन्न प्रशासनिक मामलों में भी मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को स्थायी समिति की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है।

स्थायी समितियों के अतिरिक्त दूसरे प्रकार की समितियाँ परामर्शदात्री समितियाँ होती हैं। ऐसी समितियाँ की मर्यादा चार हैं—(i) शिक्षा समिति, (ii) मजिक्ल, जनस्वास्थ्य और पशु चिकित्सा समिति, (iii) जन-कार्य समिति, (iv) बाजार और बाग समिति। इनमें से प्रत्येक समिति के लिए यथावचित विषय विचारार्थ प्रस्तुत किया जाता है। इनका अर्थ यह है कि शिक्षा से सम्बन्धित सभी मामलों पहले शिक्षा समिति द्वारा देखे जायेंगे और उसके बाद परिषद इस समिति के प्रतिवेदन के आधार पर ही कार्य करेगी। यदि निगम चाहे तो अपनी कुछ शक्तियाँ विशेष प्रस्ताव द्वारा इन समितियों को हस्तान्तरित कर सकता है।

स्थायी समिति में दो पदेन सदस्य तथा तेरह निर्वाचित सदस्य होने हैं। मेयर तथा उपमेयर इसके पदेन सदस्य हैं। इसका तेरह सदस्यों का चुनाव हर तीसरे वर्ष निगम की प्रथम बैठक में किया जाता है। मेयर इस समिति का सभापति होता है। यदि कोई सदस्य बिना छुट्टी प्राप्त किए लगातार दो महीने अनुपस्थित रहता है तो उसकी सदस्यता समाप्त हो जाती है। समिति के सदस्य पुनः निर्वाचित होने का अधिकार रखते हैं। दूसरी ओर प्रत्येक परामर्शदात्री समिति में कम से कम पांच और अधिक से अधिक नौ सदस्य होते हैं। सदस्यों का निर्वाचन एक वर्ष के लिए नियम द्वारा किया जाता है। प्रत्येक समिति अपने एक सदस्य को सभापति चुन लेती है। यदि समिति चाहे तो एक विशेष प्रस्ताव द्वारा निर्वाचित समय के लिए किसी ऐसे व्यक्ति को अपने कार्यों में सहयोग देने के लिए आमन्त्रित कर सकती है जो वि-परिषद का सदस्य नहीं है। इस प्रकार से लिए हुए सदस्यों को समिति की बैठकों में मत देने का अधिकार नहीं होता।

इस प्रकार स्थायी समिति एवं परामर्शदात्री समितियों के आधार एवं मर्यादा अलग होता है। स्थायी समिति किसी बाहर के व्यक्ति बैठकों में सहयोग देने के लिए नहीं बुला सकती। स्थायी समिति की परामर्शदात्री समिति की तुलना में दुगुना होता है।

एक समिति द्वारा कितना कार्य किया जाएगा, यह बात अलग पर निर्भर करती है; उदाहरण के लिए स्थानीय परिषद के माध्यम से यह, परिषद में बहुमत दल की नीतियाँ एवं कार्यक्रम तथा व्यवस्थापन का विस्तार आदि। इसी प्रकार एक समिति का आकार भी कई प्रकार से निर्भर करता है, उदाहरण के लिए परिषद के कुल सदस्यों की संख्या, परिषद की समितियों की कुल संख्या, आदि। यद्यपि समितियों का प्रचार एक सामान्य प्रश्न है जिसे पर अनगुन विचार किया जा सकता है किन्तु फिर भी साधारण रूप से यह समझा जा सकता है कि छोटी गणितीय प्रभावशाली विचार-विमर्श के लिए अधिक उपयुक्त रहती है तथा उनके सदस्यों में उत्तरदायित्व की भावना अपेक्षाकृत अधिक होती है। दूसरी ओर बड़े आकार की समितियों के भी कुछ अपने लाभ हैं जिनके आधार पर ई. डी. सिमन (E. D. Simon) ने बड़ी समितियों का समर्थन दिया है। बड़ी समिति का एक महत्वपूर्ण लाभ यह है कि वह परिषद के सभी भागों का प्रतिनिधित्व कर पाती है। दूसरे, कुछ समितियों का कार्य इतना भारी तथा विनिश्चितता-पूर्ण होता है कि उसे सम्पन्न करने के लिए उपसमितियाँ नियुक्त करना जरूरी हो जाता है। इस प्रकार सिद्धान्त रूप से परिषद की गमितियों के आकार के सम्बन्ध में कोई एकरूपता नहीं हो सकती।

मुख्य कार्यपालिका अधिकारी (The Chief Executive Officer)— इस अधिकारी की नियुक्ति बिहार लोक सेवा आयोग की सिफारिश पर राज्य सरकार द्वारा की जाती है। राज्य सरकार निगम के मेयर में भी सलाह लेती है। यह नियुक्ति पाँच वर्ष के लिए की जाती है। एक बार कार्यकाल समाप्त होने के बाद एक ही व्यक्ति को पुनः भी नियुक्त किया जा सकता है। पटना नगर निगम में मुख्य कार्यपालिका अधिकारी की स्थिति बम्बई तथा कलकत्ता से भिन्न है। बम्बई में नगरपालिका आयुक्त को तीन वर्ष के लिए नियुक्त किया जाता है तथा कुल पारपदों के ५/८ मतों से कमी भी हटाया जा सकता है। कलकत्ता में उसकी नियुक्ति पाँच वर्ष के लिए होती है किन्तु राज्य लोक सेवा आयोग से विचार करने के बाद तथा राज्य सरकार ने स्वीकृति मिल जाने के बाद भी वह केवल एक ही वर्ष के लिए उसका कार्य-काल बढ़ा सकती है।

पटना नगर निगम का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी राज्य सरकार द्वारा ही हटाया जा सकता है। यद्यपि ऐसा करने से पूर्व वह बिहार लोक सेवा आयोग से विचार विनिर्णय करेगी। जब निगम के प्रस्ताव पर अथवा वैसे ही राज्य सरकार को यह विश्वास हो जाए कि मुख्य कार्यपालिका अधिकारी अपने पद के दायित्वों का निर्वाह करने में असमर्थ है अथवा उसने कोई गलत कार्य किया है तो राज्य सरकार बिना किसी बात की प्रतीक्षा किए उसे उसके पद से हटा देगी। इस प्रकार हम देखते हैं कि पटना में मुख्य कार्यपालिका अधिकारी पर निगम का नियन्त्रण कलकत्ता की अपेक्षा कमजोर है। मुख्य कार्यपालिका अधिकारी का वेतन तथा भत्ते राज्य सरकार द्वारा तय किए जाते हैं तथा इनको उसके कार्यकाल में नहीं बदला जा सकता। यद्यपि सामान्य रूप से वह भारतीय प्रशासनिक सेवा से लिया जाता है किन्तु पि

वह प्रशासकीय स्टाफ का अध्यक्ष होना है तथा नगरपालिका के प्रचलित प्रशासन के लिए उत्तरदायी है। वह समितियों एवं परिषद की इच्छा तथा नियमों का क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी है। वह निगम तथा उसकी समितियों की बैठकों में भाग लेने का अधिकार रखता है किन्तु मतदान नहीं कर सकता। इसके साथ ही उनको कुछ स्वतन्त्र शक्तियाँ भी प्राप्त होती हैं। वह कुछ छोटी-मोटी नियुक्तियाँ करने तथा ठेके करने के कार्य भी कर सकता है। १५० रु० प्रति माह वेतन से नीचे पाने वाले सभी पदों पर नियुक्तियाँ उसी के द्वारा होती हैं। पाँच सौ रूपयों से नीचे के खर्चें करने ठेके भी उनका द्वारा किए जाते हैं। मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को कुछ अन्य प्रशासकीय शक्तियाँ भी प्रदान की गई हैं। वह बजट के अनुमान तैयार करता है तथा कर लगाने के लिए मूल्यांकन सूची बनाता है। राज्य सरकार द्वारा उसे मूल्यांकन सूची के विरुद्ध ऐतराजों को सुनने की शक्ति भी प्रदान की गई है। किसी दुर्घटना, अकल्पित घटना अथवा चुनौती देने वाली स्थिति की दशा में वह कोई भी ऐसा कदम उठा सकता है जैसा कि उस सफट काल में व्याप्योचित समझा जाए किन्तु इस कदम की सूचना उसे स्थायी समिति अथवा निगम को देनी होगी।

पटना नगर निगम पर सरकार का नियन्त्रण [Governmental Control over Patna Municipal Corporation]—जब राज्य सरकार यह अनुमति करे कि नगरपालिका सत्तायें अपना कार्य ठीक प्रकार नहीं कर रही हैं तो वह उनसे ऐसा करने के लिए आग्रह कर सकती है। इतने पर भी यदि वे आवश्यक कदम उठाने में असमर्थ रहती हैं तो राज्य सरकार द्वारा उन्हें सम्पन्न करने के लिए किसी अन्य व्यक्ति को नियुक्त किया जा सकता है। जब राज्य सरकार यह अनुमति करती है कि निगम के किसी अधिकारी अथवा सेक्टर ने अपने कर्तव्यों का ठीक ढंग से पालन न करके शक्तियों का दुरुपयोग किया है तो वह नगरपालिका सत्ताओं को उसे दण्डित करने के लिए आदेश एवं निर्देश प्रसारित कर सकती है। इसके अतिरिक्त राज्य सरकार को यह अधिकार है कि कानून, शांति एवं सुरक्षा के नाम पर नगरपालिका सत्ताओं के किसी भी प्रस्ताव या आज्ञा को निशान्वित होने से रोक दे। इस प्रकार राज्य सरकार निगम के ऊपर अनेक प्रकार की शक्तियाँ रखती है।

नगर निगम के कार्यों पर राज्य सरकार के नियन्त्रण की मात्रा बहुत अधिक है। असल में निगम द्वारा ऐसा कोई भी महत्वपूर्ण कार्य नहीं किया जाता जिसमें कि राज्य सरकार से सम्पर्क स्थापित न किया गया हो। निगम द्वारा राज्य सरकार की स्वीकृति के बिना कोई भी कर नहीं लगाया जा सकता। निगम जिन नियमों एवं उपनियमों को बनाती है उन पर राज्य सरकार की स्वीकृति आवश्यक है। राज्य द्वारा नगर निगम को दिए जाने वाली सहायता एवं अनुदान भी एक ऐसा साधन है जिससे माध्यम से वह निगम के कार्यों पर पर्याप्त नियन्त्रण रखने में सफल हो जाती है।

कुल मिलाकर वस्तु स्थिति के निरीक्षण के बाद यह कहा जा सकता है कि पटना नगर निगम द्वारा लिए गये किसी भी निर्णय पर राज्य सरकार विशेष अधिकार रखती है। एवं तो पटना नगर निगम अधिनियम का आधार

ही पर्याप्त बढ़ा है। व्यवस्थापिका ने ही उसके ऊपर अनेक प्रकार के गम्भीर प्रतिबन्ध लगा दिये हैं। माथ ही व्यवस्थापिका ने कार्यपालिका को नियंत्रण की विस्तृत शक्तियाँ दी हैं जिनको नौकरशाही के द्वारा काम में लाया जाता है। व्यवस्थापिका के व्यवहार से स्पष्ट प्रतीत होता है कि इसने स्थानीय स्तर के अपने साथियों में भारी अविश्वास दिखाया है तथा राज्य सरकार पर अधिक विश्वास किया है। राज्य सरकार एवं स्थानीय परिषद को एक दूसरे को विश्वास में रखकर कार्य करना चाहिए। विश्वास से ही विश्वास पैदा होता है। जब तक राज्य सरकार का इस परिषद पर अविश्वास बना रहेगा तब तक वह परिषद के दिल में भी अपने प्रति विश्वास पैदा नहीं कर सकती।

स्थानीय परिषद पर राज्य सरकार के अतिशय नियंत्रण के पक्ष में अनेक तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। यह कहा जाता है कि राज्य सरकार के पास ज्ञान एवं अनुभव अपेक्षाकृत अधिक होता है और इसलिए वह स्थानीय सत्ताओं को सही दिशा में निर्देश एवं प्रथ-प्रदर्शन करने में समर्थ है। दूसरे, राज्य सरकार का यह मुख्य उत्तरदायित्व है कि वह यह देखे कि स्थानीय सत्ताओं ठीक प्रकार से कार्य कर रही हैं अथवा नहीं। अपने उत्तरदायित्व का निर्वाह करने के लिए इसे शक्तियों की आवश्यकता है तथा जरूरत पड़ने पर यह उन शक्तियों का प्रयोग भी कर सकती है। तीसरे, अतीत काल में स्थानीय निकायों ने बड़े ही अनुत्तरदायित्वपूर्ण ढंग से कार्य किया है। इस अनुभव का लाभ उठाते हुए यह आवश्यक हो जाता है कि अब उनके कार्यों पर पर्याप्त नियंत्रण रखा जाय। इन सभी मान्यताओं में सत्यता का कुछ अंश है। विचार यह किया जाना चाहिए कि नियंत्रण के ये तरीके प्रभावशाली हैं अथवा नहीं तथा इन सभी नियंत्रण के तरीकों को बनाये रखना कहां तक उचित है।

नगरपालिका

[Municipality]

भारत के विभिन्न नगरों में नगरपालिका का प्रारम्भ किसी न किसी रूप में ब्रिटिश शासन काल में ही हो चुका था। यद्यपि उस समय उनका रूप एवं कार्य क्षेत्र आज की तुलना में बहुत कुछ भिन्न था। उस समय इन संस्थाओं का लक्ष्य भी आज से भिन्न था। ये केन्द्रीय सरकार के कार्यभार को कम करने के लिए तथा उसके घाटे के बजट पर अतिरिक्त भार पड़ने से रोकने के लिए स्थापित की गई थीं। जनता को प्रजासनिक कार्यों में प्रशिक्षित करना तथा जनसाधारण को प्रजातंत्र के सिद्धान्तों का परिचय देना इसका उद्देश्य नहीं था। विभिन्न महानगरों की भांति बिहार में नगरपालिकाओं के विकास के लिए विभिन्न व्यवस्थापन किये गये। सन् १८६४ में जिला नगरपालिका विकास अधिनियम ने एक नगरपालिका निकाय की स्थापना का प्रावधान रखा जिसमें संभाग का आयुक्त, मजिस्ट्रेट, कार्यपालिका अभियन्ता तथा सात स्थानीय निवासी रहे जाने थे। इस निकाय के करों का मूल स्रोत जमाखोरी था किन्तु वह घोड़ों, गाड़ियों, हाथियों एवं वाहनों पर भी कर लगा सकता था। लाइसेंस के द्वारा व्यापार को नियंत्रित करने का प्रयास किया गया। १८६७ के अधिनियम ने उक्त अधिनियम में संशोधन किया तथा नगरपालिका को यह शक्ति दी कि टीकों पर भी वह धन खर्च कर सके तथा नगरपालिका

क्षेत्र में आने वाले अस्पतालों पर २५०६० प्रतिमास तक खर्च कर सक। यह अधिनियम केवल बट एक विवक्षित कस्बों पर ही लागू होता था। जब १८७६ में इसे समाप्त किया गया तो यह अधिनियम केवल २५ कस्बा में ही प्रभावशाली था।

सन् १८६६ के जिला कस्बा अधिनियम ने छोट कस्बों में भी नगरपालिका संस्थाओं के लिए उपबंध रखा। ऐसी समितियों की स्थापना के लिए भी प्रावधान रख दिये जिनमें पांच से कम सदस्य न हों। इनमें अधिक से अधिक एक तिहाई सरकारी अधिकारी हो सकते थे। इन समितियों द्वारा कस्बे के कार्यों का मजालन किया जाना था। यह निवामियों पर कर लगा सकते थे जो कि ७६० से अधिक नहीं होता था। यह कर मजिस्ट्रेट द्वारा नियुक्त व्यक्ति द्वारा इकट्ठा किया जाना था। यह व्यक्ति ही नगरपालिका की कार्यपालिका का कार्य करता था। सन् १८७२ में नगरपालिका से सम्बंधित चार अधिनियम बंगाल में सन्विष्ट थे। उस समय बिहार बंगाल का ही एक भाग था। इन अधिनियमों का १८७६ के अधिनियम द्वारा बदला गया। अब नगरपालिकाओं को जनसंख्या तथा जनमंख्या के फौजदारी के आधार पर दो भागों में बांट दिया गया। इसके बाद सन् १८८७ का अधिनियम आया जो कि पूरे भारतीय क्षेत्रों तक प्रभावशाली रहा। सन् १९२२ में एक अधिनियम पारित किया गया और इसने द्वारा नगरपालिकाओं के अधिकारों का प्रभावशाली करण करने का प्रयास किया गया। इस अधिनियम में कई बार संशोधन किये गये। बिहार की नगरपालिकाओं में मुख्यतः इसी अधिनियम के अनुसार संगठन की गई है। बाद में नगरपालिका अधिनियम १९५७ के द्वारा नगरपालिकाओं के रूप एवं कार्य क्षेत्र में क्रान्तिकारी रूप से परिवर्तन किये गये।

नगरपालिकाओं की रचना [The Structure of Municipalities]—भारत के विभिन्न राज्यों में नगरपालिकाओं की रचना का तरीका एक जसा ही नहीं है। उनके बीच अनेक अंगों पर थोड़ा बहुत अन्तर अवश्य है। बस आम रूप में राज्य सरकार किसी भी ऐसे कस्बे में नगरपालिका का संगठन करा देती है जो कि इन शर्तों को पूरा करता हो—

(i) उस कस्बे की जनसंख्या कम से कम पांच हजार हो

(ii) तीन चौथाई प्रौढ पुरुष जनसंख्या श्रमिक के अतिरिक्त अन्य व्यवसाय पर निर्भर रहती हो

(iii) इसके प्रति वसूली क्षेत्र पर एक हजार व्यक्ति रहते हो।

सरकार को यह अधिकार है कि वह नगरपालिका के अधिकारक्षेत्र के प्रदेश को परिभाषित कर सके। कानून ने राज्य सरकार को यह शक्ति प्रदान की है कि वह नगरपालिकाओं को अधिनियम के उन उपबंधों से मुक्ति प्रदान कर सके जो कि उसके लिए अनावश्यक हैं।

प्रत्येक नगरपालिका में एक परिषद (Council) होती है। एक नगर परिषद की संख्या संख्या का निर्णय वहाँ की जनसंख्या के आधार पर राज्य सरकार द्वारा किया जाता है। फिर भी किसी नगर परिषद में प्रायः दस से कम तथा चालीस से अधिक सदस्य नहीं होते। एक परिषद के ४/५ सदस्य वयस्क मतदाताओं के आधार पर जनता द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं।

शेष सदस्यों को राज्य सरकार द्वारा नामजद किया जाता है ताकि वे अल्प-संख्यकों एवं विशेष हितों का प्रतिनिधित्व कर सकें।

चुनाव की दृष्टि से सारे कस्बे को राज्य सरकार द्वारा वार्डों में विभाजित कर दिया जाता है। साथ ही वह यह भी निश्चित कर देती है कि एक वार्ड से कितने सदस्य लिए जायेंगे। चुनाव से सम्बन्धित सभी पहलुओं एवं समस्याओं के सम्बन्ध में राज्य सरकार द्वारा नियम बना दिये जाते हैं जिनके आधार पर चुनाव का तरीका, समय, मतदान, मतगणना, याचिका, निर्णय आदि अनेक बातें स्पष्ट हो जाती हैं। नगर परिषद के सदस्यों का कार्यकाल पाँच वर्ष है। किसी-किसी राज्य में इसका कार्यकाल केवल तीन वर्ष ही रखा गया है। भारत में स्थानीय परिषदों की शक्ति को बढ़ाने की ओर प्रवृत्ति हो रही है। स्थानीय निकायों में वयस्क मताधिकार प्रारम्भ होने के बाद से यह प्रवृत्ति और भी अधिक उभरती चली आ रही है। नगर परिषद की सदस्य संख्या का निर्णय किम प्रकार किया जाये यह प्रश्न अत्यन्त महत्वपूर्ण है। पंजाब तथा मध्यप्रदेश में नगर परिषद के सदस्यों की संख्या पाँच है जबकि उत्तर प्रदेश में इसकी संख्या आठ है। परिषद के आकार का निश्चय करने के लिए प० डी० पी० सिन्हा द्वारा एक अत्यन्त रोचक तरीका सुझाया गया है। वह परिषद के आकार का परिषद के चुनाव में डाले गये कुल मतों के साथ सम्बन्ध स्थापित करते हैं। उनका कहना है कि प्रत्येक नगरपालिका क्षेत्र को जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व दिया जायेगा, जैसे पाँच सौ या एक हजार मतों के पीछे एक सदस्य लिया जायेगा। नगरपालिका समिति की कुल संख्या डाले गये मतों की संख्या पर निर्भर करेगी। बड़े कस्बों में मतदाताओं की संख्या को पाँच सौ से अधिक बढ़ा दिया जाये ताकि सदस्यों की कुल संख्या आवश्यकता से अधिक न हो सके। इस तरीके के अन्तर्गत एक कस्बे में उतनी ही छोटी या बड़ी समितियाँ होंगी जितनी कि रुचि एवं उत्साह दोनों द्वारा मतदाताओं के मन में पैदा किया जा सकेगा। अधिकतम सीमा तो उसी परिस्थिति में प्राप्त हो सकेगी जबकि शत प्रतिशत मतदान हुआ हो।

यद्यपि यह सुझाव अत्यन्त रुचिकर है किन्तु इससे अनेक गम्भीर व्यावहारिक समस्याएँ उठ खड़ी होती हैं। परिषद के आकार का निर्णय उस समय किया जायेगा जबकि चुनाव पूरे हो जायें। राजनैतिक दल भी इसमें

1. "Each Municipal area will be given representation on a population basis, say, one member for each 500 or 1000 voters... The total strength of a Municipal Committee will depend on the number of votes polled. In case of big towns the base of 500 votes may be raised so as to limit the total strength to a reasonable and workable figures.... Under this method each town will have longer or smaller committees according to the interest and enthusiasm which the parties may be capable of rousing in the mind of the voters. The maximum limit will be reached only in case of hundred percent poll."

—Quoted by R. Argal, Municipal Government in India, page 63.

नठिनाई का अनुभव करेंगे कि वे कितने उम्मेदवार लड़े करें। यह योजना सरकार के रूप पर ध्यान नहीं देना तथा परिषद के कार्य का भी ध्यान नहीं रखनी। चुनाव के समय मतदानागमों को दबि क्या दी—इसके आधार पर परिषद द्वारा नियोजन बाल बागों के प्रसार को निश्चित करना पूरा अनुचित प्रतीत होता है। मतदानागमों का व्यवहार अनुरूप प्रकार की परिस्थितियों से प्रभावित होता है। यदि सार्वजनिक बाल सामान्य रूप से चलते रहें और किसी विशेष पहलू को उठाकर जनमानस को धोखा न दिया जाये तो अधिकांश मतदाता अपना मत भी डालना नहीं चाहेंगे। इस प्रकार द्वारा प्रसाद मिथ द्वारा सुझाई गई यह योजना देखने में जितनी आकर्षक प्रतीत होती है व्यवहार में यह उतनी ही अनुपयोगी है।

बिहार राज्य की नगरपालिकाओं की परिषद के सदस्यों का कार्यकाल पांच वर्ष होता है। राज्य सरकार इस बात से पूर्व भी जितनी सदस्यों को उसके अधिनस्थ एवं दुराचरण के लिए पद-विमुक्त कर सकती है प्रथम वह सदस्य कोई दैनिक कार्य करता है तथा नगरपालिका की परिषद की कुल सख्या का दो तिहाई बहुमत उस सदस्य को हटाने का प्रस्ताव पास करदे तो वह हटा दिया जायगा। निर्वाचित सदस्यों को वापिस बुलाने का भी अधिकार है। यदि एक बार के तीन चौथाई सदस्य मिलकर राज्य सरकार से प्रार्थना करें तो पर्याप्त पुष्टि प्राप्त के बाद उस सदस्य को हटाया जा सकेगा। किन्तु यह कदम उस समय तक नहीं उठाया जा सकता जब तक कि उस सदस्य का कार्य करते हुए कम से कम एक वर्ष व्यतीत न हो गया हो। इस उपबंध का मतदानागमों द्वारा कभी उपयोग नहीं किया गया।

नगरपालिका के सदस्यों का चुनाव करने वाले मतदानागमों की योग्यताएँ स्वतंत्रता से पूर्व तो अनेक प्रकार की रखी जाती थी तथा संपत्ति शिक्षा, आयदाद आदि की योग्यताओं के आधार पर ही मतदान करने का अधिकार प्रदान किया जाता था। उस समय प्रत्येक निर्वाचित व्यवस्था भी अपनाई जाती थी। अब इन सबको मिटाकर बस बसक मतदाताओं को प्रारम्भ कर दिया गया है। अनेक राज्यों में बहु-सदस्य निर्वाचन क्षेत्रों (Multi-member Constituencies) का प्रचलन है। मद्रास में सामान्य व्यवहार के अनुसार प्रत्येक वार्ड से लगभग १२ सदस्यों को निर्वाचित किया जाता है। उत्तर प्रदेश में कानून के अनुसार एक वार्ड में चुने जाने वाले सदस्यों की अधिक से अधिक सख्या ७ हो सकती है तथा कम से कम सख्या ३ रहेगी इससे कम नहीं। अम्बई तथा बंगाल में कोई एक सख्या निर्वाचित नहीं की गई है। पंजाब तथा मध्य प्रदेश में एकहरे सदस्य निर्वाचन क्षेत्र (Single member Constituencies) हैं।

परिषद अपने में से ही एक सदस्य को अध्यक्ष चुन लेती है। यदि राज्य सरकार ने कानून द्वारा नगरपालिका को लेना करने से बचन रख दिया हो तो बात दूसरी है। अध्यक्ष को एक मात्र राज्य परिषदों की बैठकों की अध्यक्षता करना होता है यद्यपि कि वह समाज का नागरिक अध्यक्ष भी नहीं है वह तो मात्र कार्यकर्ता होता है।

परिषद की शक्तियाँ एवं कार्य [The Powers and Functions of the Council]—परिषद एक सर्वोच्च सत्ता होती है और वह उन सभी कार्यों

के लिए उत्तरदायी है जो कि नगरपालिका को सौंपे गये हैं। उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, बम्बई और मद्रास राज्यों में कानून ने कार्यों को दो भागों में विभाजित कर दिया है—वाध्यकारी कार्य और ऐच्छिक कार्य। वाध्यकारी कार्यों की श्रेणी में जिन कार्यों को समाहित किया जा सकता है उनमें मुख्य हैं—जनस्वास्थ्य, जनसुरक्षा, जनकार्य एवं प्राथमिक शिक्षा, प्रकाश, सार्वजनिक नालियों की सफाई, अग्निरक्षा, आक्रमणकारी अथवा खतरनाक व्यापार को नियमित करना, शमशान भूमियों को नियमित करना, सार्वजनिक गलियों, बाजारों, शौच स्थानों, तालाबों, कुओं आदि की रचना एवं सुग्धा, जलवितरण, जन्म को रजिस्टर में लिखना, शादियों तथा मृत्युओं का लेखा रखना, चिकित्सालय, मैडीकल राहत, प्राथमिक स्कूल आदि—आदि।

ऐच्छिक कार्यों का सम्बन्ध सामान्य रूप से नई सार्वजनिक गलियाँ बनाने तथा पार्क, पुस्तकालय, अजायबघर, दुग्धशाला आदि की स्थापना अथवा रचना से होता है।

विहार में नगरपालिका की परिषद अपनी शक्तियों का प्रयोग समितियों, समापति, उपसमापति, वैतनिक अधिकारियों एवं सेवकों की सहायता से करती है। एक रूप में समितियों को प्रत्येक नगरपालिका के संविधान का महत्वपूर्ण भाग माना जा सकता है। कुछ समितियों की नियुक्ति तो आवश्यक मानी जाती है; उदाहरण के लिए जल समिति। कानून के अनुसार जिन विषयों पर परिषद द्वारा समिति नियुक्त की जा सकती है वे हैं—वित्त, जनस्वास्थ्य, जनकार्य, शिक्षा, अस्पताल तथा कानून के लक्ष्यों से सम्बन्धित किसी भी विशेष विषय के सम्बन्ध में। किन्तु यदि नगरपालिका को नल के पानी के वितरण का कार्य सौंपा गया है तो यह उसका कर्तव्य हो जाता है कि वह एक जल कार्य नमिति आवश्यक रूप से नियुक्त करे।

परिषद की समिति में कम से कम तीन सदस्य होना जरूरी है किन्तु सदस्यों की संख्या छः से अधिक भी नहीं हो सकती। ऐसे व्यक्तियों को भी समिति का सहवृत्त सदस्य बनाया जा सकता है जो कि असल में परिषद के सदस्य नहीं हैं किन्तु इन सदस्यों की संख्या समिति की कुल सदस्य संख्या के एक तिहाई से अधिक नहीं हो सकती। जल कार्य समिति के लिये विहार नगरपालिका में विशेष उपबन्ध है। इसकी सदस्यता चार तक सीमित कर दी गई है। इनमें से एक तो राज्य सरकार द्वारा नामजद होता है और तीन को परिषद द्वारा निर्वाचित किया जाता है। जल कार्य समिति में सहवृत्त सदस्य लेने का प्रावधान नहीं है।

नगरपालिका की कार्यपालिका [The executive of Municipality]—सामान्य रूप से नगरपालिका प्रशासन में छः प्रकार की कार्यपालिकाएँ होती हैं। कार्यपालिका के ये विभिन्न प्रकार अलग-अलग देशों में धीरे-धीरे विकसित हुये हैं। ये परस्पर रूप एव गुण में भिन्नताएँ रखते हैं। इन विभिन्न प्रकारों का उल्लेख निम्न प्रकार किया जा सकता है—

(१) कार्यपालिका के रूप में परिषद (The Council as Executive) — इस व्यवस्था में परिषद ही कार्यपालिका सम्बन्धी एवं नीति-निर्माण सम्बन्धी कार्यों को सम्पन्न करती है। ये शक्तियाँ परिषद की समितियों के माध्यम से

या उनके द्वारा काम में लाई जाती हैं। कुछ शक्तिशाली समितिवादी हस्तान्तरित भी कर दी जाती हैं। दूसरे विषय में समिति परिषद को केवल प्रति-वेदन प्राप्त होती है। इन व्यवस्था में मेयर को पार्षदों सम्मान और नागरिक प्रसिद्धि का पद मिला हुआ होता है यद्यपि उनके पास अधिक शक्तियाँ नहीं होती। यह व्यवस्था ब्रिटिश तथा कुछ अन्य राष्ट्र संघटन के देशों में पाई जाती है।

(२) परिषद द्वारा नियुक्त कार्यपालिका समिति (Executive Committee Appointed by the Council)—यह व्यवस्था राम, माई कुछ देशों में पाई जाती है। इसमें परिषद अपने द्वारा नियुक्त एक कार्यपालिका समिति का समस्त कार्यपालिका शक्तियाँ सौंप देती है।

(३) नगर प्रबन्धक योजना (City Manager Plan)—इस व्यवस्था के अन्तर्गत परिषद एक नगर प्रबन्धक नियुक्त करती है जो कि पूरा रूप से कार्यपालिका प्रशासन के लिये उत्तरदायी होता है। परिषद का कार्य केवल व्यवस्थापन और नगर प्रबन्धक का नियुक्त करना होता है। यह व्यवस्था संयुक्त राज्य अमेरिका में व्यापक रूप में अपनाई जाती है। इस व्यवस्था में प्रायः यह शिक्षा दी जाती है कि परिषद के सदस्य नगर प्रबन्धक के कार्यों में अवांछित रूप से हस्तक्षेप करते हैं।

(४) कार्यपालिका के रूप में निर्वाचित समिति (Elected Committee as Executive)—इस व्यवस्था में कार्यपालिका शक्ति और कमी-कमो व्यवस्थापिका शक्ति का प्रयोग भी एक ऐसी समिति द्वारा किया जाता है जो कि नागरिकों के प्रत्यक्ष मत द्वारा चुनी जाती है। इसमें प्रत्येक सदस्य को एक विशेष कार्यपालिका विभाग का कार्य सौंप दिया जाता है। टोरण्टो (Toronto) और ज्यूरिख (Zurich) में इस व्यवस्था को अपनाया जाता है।

(५) राज्य सरकार द्वारा नियुक्त कार्यपालिका (Executive Appointed by the State Govt.)—इस व्यवस्था में मुख्य कार्यपालिका अधिकारी सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है। निर्वाचित परिषद प्रायः धन की स्वीकृति देती है, नियम तथा उपनियम बनाती है तथा सामान्य नीतियाँ निर्धारित करती है। इन विनियमों, नियमों तथा उपनियमों के प्रकाश में मुख्य कार्यपालिका अधिकारी दिन प्रतिदिन के प्रशासन का संचालन करता है। पेरिस में इसी व्यवस्था को अपनाया गया है।

(६) कार्यपालिका के रूप में निर्वाचित मेयर (Elected Mayor As Executive)—इस व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग सम्पूर्ण मतदाताओं द्वारा निर्वाचित मेयर द्वारा किया जाता है। इस व्यवस्था में शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त तथा कार्यपालिका की जनप्रिय इच्छा के सिद्धान्तों को मान्यता दी जाती है। इस व्यवस्था में दो उप प्रकार हैं। प्रथम, शक्तिशाली मेयर व्यवस्था जो कि न्यूयार्क में पाई जाती है और जिसमें मेयर उल्लेखनीय शक्तियों का प्रयोग करता है। दूसरे, कमजोर मेयर व्यवस्था जिसमें कि उसकी शक्तियाँ अपेक्षाकृत सीमित होती हैं। लॉस एन्जिल्स (Los Angeles) इस व्यवस्था का उदाहरण है।

उन उक्त व्यवस्थाओं में इसे देश की परिस्थिति के अनुसार तथा स्थानीय उपयुक्तता की दृष्टि से किसी भी व्यवस्था को अपना लिया जाता है। बिहार राज्य में प्रत्येक नगरपालिका का एक सभापति (Chairman) और एक उपसभापति (Vice-Chairman) होता है। ये दोनों ही नगरपालिका परिषद द्वारा पांच वर्ष के लिये चुने जाते हैं। किन्तु इस समय से पूर्व भी इनको कुल सभा के २/३ बहुमत से प्रस्ताव पास करके हटाया जा सकता है। सभापति प्रशासन का अध्यक्ष होता है। वह नगरपालिका के अधिकारियों और सेवकों के कार्यों को निरीक्षित करता है। उसका कार्य नगरपालिका परिषद के कार्यों एवं निर्णयों को क्रियान्वित करना होता है। यद्यपि तकनीकी दृष्टि से देखने पर लगता है कि वह एक कमजोर कार्यपालिका है किन्तु व्यवहार में उसके पाग उल्लेखनीय शक्तियाँ होती हैं। राजनैतिक दृष्टि से वह बहुमत वाले समूह का नेता होता है, वह परिषद के सदस्यों के बहुमत द्वारा निर्वाचित राजनैतिक कार्यपालिका है। उस प्रकार उसका पद अत्यन्त महत्वपूर्ण और प्रभावशाली है। एक नेता के रूप में वह परिषद के निर्णयों में पहल करता है तथा उनको प्रभावित करता है। साथ ही प्रशासन के अध्यक्ष के रूप में वह उन्हें क्रियान्वित करता है। उसकी स्थिति को कुछ-कुछ मन्त्री की स्थिति से तुलना करके देख सकते हैं यद्यपि नगरपालिका परिषद की तुलना मंगदात्मक सरकार की व्यवस्थापिका के साथ में नहीं की जा सकती। परिषद को हम मन्त्री-मण्डल की मानि मान सकते हैं। यथार्थ व्यवहार में इस एक व्यक्ति के हाथों में सत्ता और प्रभाव का केन्द्रोत्करण हो जाता है।

उपसभापति सभापति का कार्यपालिका सहायक होता है। सभापति द्वारा इसे परिषद की स्वीकृति से कोई भी कार्य सौंपा जा सकता है और कोई भी शक्ति हस्तांतरित की जा सकती है। उपसभापति सभापति की अनुपस्थिति में उसके कर्तव्यों का पालन करता है। उसकी तुलना उपमन्त्री से की जा सकती है। राजनैतिक दृष्टि से आवश्यक रूप से वह आदेश की शृंखला में दूसरे स्थान पर नहीं होता। इस प्रकार देखने में जो व्यवस्था एक कमजोर कार्यपालिका प्रतीत होती है वह वास्तविक व्यवहार में एक शक्तिशाली कार्यपालिका बन जाती है क्योंकि परिषद में सभापति के दल का बहुमत रहता है। किसी भी निर्वाचित परिषद में एक नेता का होना परमावश्यक है। वह एक समूह की नीतियों को एकरूपता एवं निर्देशन प्रदान करने में महत्वपूर्ण योगदान प्रदान करता है। ये ही नीतियाँ वाद में चल कर परिषद की नीतियाँ बन जाती हैं क्योंकि इन्हें बहुमत दल का समर्थन प्राप्त होता है। सभापति को पूर्ण रूप से राजनैतिक कार्यपालिका होना चाहिए अथवा नहीं, इस प्रश्न पर पर्याप्त मतभेद हैं।

भारत के अन्य राज्यों में नगरपालिका की कार्यपालिका की स्थिति अलग-अलग है। कुछ राज्यों में समस्त कार्यपालिका कार्य पूर्ण परिषद के हाथ में रहते हैं और परिषद् द्वारा लिये गये निर्णयों को क्रियान्वित करने के द्वारा इस कार्य के लिए चुना गया परिषद् का ही कोई सदस्य हो सकता है अथवा परिषद् या राज्य सरकार द्वारा नियुक्त कोई सैवजनिक अधिकारी

हो जाता है। कुछ अन्य मामलों में कार्यवाहिका शक्तियाँ परिषद द्वारा निर्वाचित समिति को भी दी जाती हैं जो कि परिषद के प्रति ज़िम्मेदारी होती है। दूसरे अल्प मामलों में शक्ति द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित समिति द्वारा कार्यवाहिका होती है जिसका कुछ स्वरूप कार्यवाहिका शक्तियों प्रदान कर भी जाता है।

अल्पतरु रूप में प्रशासन के विभिन्न मामलों के व्यवहार को देखने के बाद तीन प्रकार की कार्यवाहिकाओं का वर्गीकरण किया जा सकता है। प्रथम, प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित। अन्तिम बिंदु कार्यवाहिका शक्तियों प्रदान है और जो केवल स्थानीय रूप से परिषद के प्रति उत्तरदायी है। दूसरे, परिषद द्वारा नियुक्त की हुई राजस्व-निर्देशक संस्था द्वारा जो कि पूर्ण रूप से परिषद के प्रति उत्तरदायी होता है जो कि मित्तरी मन्त्रालय के लिए कार्यवाहिका शक्तियों प्रदान करता है। प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होती है। तीसरे, एक सर्वोच्च शक्तियों का जो कि परिषद के सम्मानित नियन्त्रण में स्थित रहता है। मन्त्रालय मन्त्रालयिका प्रशासन में भी एक प्रकार की कार्यवाहिका पाई जाती है जबकि कई नगरपालिका प्रशासन में दूसरे प्रकार की कार्यवाहिका का उदाहरण प्रस्तुत करता है जहाँ कि अधिकांश की महापौरा के लिए कुछ कार्यवाहिका शक्तियों प्रदान एक स्थायी समिति होती है। बिना नगरपालिकाओं का अधिकांश उन शक्तियों का उदाहरण प्रस्तुत करता है जिसमें कि परिषद की शक्तियों का प्रयोग करने में विभिन्न समितियों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। मन्त्रालय मित्तरी शक्तियों का प्रयोग करता है के परिषद द्वारा निर्वाचित निरीक्षण पर आधारित रहती है।

प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित कार्यवाहिका—मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश का नगरपालिका में इन प्रकार की कार्यवाहिका होती है। इस कार्यवाहिका को अधिकांश रूप से प्राप्त है। यद्यपि इन कार्यवाहिका का चुनाव मन्त्रालयों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है किन्तु यह परिषद से पूर्ण स्वतन्त्र नहीं है। मध्य प्रदेश में परिषद साधारण बहुमत द्वारा उसके विभिन्न अधिनियम का प्रस्ताव पान कर सकती है। इन प्रकार के प्रस्ताव पान होने के तीन दिन के अन्दर यदि वह त्याग पत्र दे दे तो वह राज्य सरकार से परिषद में भग्न करने की प्रार्थना कर सकता है तथा नए चुनाव कराने के लिए कह सकता है। यदि वह त्याग-पत्र न दे तो राज्य सरकार द्वारा उसे हटाया जा सकता है। यदि एक अधिकांश विरोधियों के कारण भग्न कार्य पूरा नहीं कर पाता तो उसे त्याग पत्र देकर पुनः निर्वाचन कराना चाहिए। यदि वह दुबारा से निर्वाचित हो जाए तो परिषद को भंग करने के लिए राज्य सरकार से प्रार्थना करनी चाहिए तब परिषद के पुनः निर्वाचन की याज्ञा की जाएगी। अधिकांश का यह अधिकार है कि वह दो उपाध्यक्षों की नियुक्ति करे। अपने विषयों पर वह स्वतन्त्र रूप से विचार कर सकता है, जैसे करों का मूल्यांकन व संप्रदाय, सदन निर्माण के प्रार्थना पत्र, गण्डई में सम्बन्धित मामलों, आदि। संघटन काल में वह उन शक्तियों का प्रयोग कर सकता है जो कि सामान्य रूप से परिषद की शक्तियाँ हैं। यदि परिषद छः महीने के अन्दर-अन्दर किसी विषय को अपने सम्मुख प्रस्तुत न करे तो यह अधिनियम

के अनुसार बतिये गए नियमों के सहित उस पर कार्यवाही कर सकता है। उसे कुछ छोटी-मोटी नियुक्तियाँ करने का अधिकार भी है।

उत्तर प्रदेश में भी अध्यक्ष को मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुना जाता है। यहाँ उसे परिषद द्वारा ऐसी स्थिति में हटाया जा सकता है जबकि वह कुल संख्या के स्पष्ट बहुमत से उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर दे। ऐसी स्थिति में अध्यक्ष को या तो दस दिन के अन्दर-अन्दर त्याग-पत्र दे देना चाहिए अथवा राज्य सरकार से प्रार्थना करनी चाहिए कि वह परिषद को भंग कर दे। यह राज्य सरकार को मर्जी है कि उसकी प्रार्थना को माने अथवा न माने। यदि उसकी प्रार्थना अस्वीकृत हो जाती है तो उसे तीन दिन के अन्दर-अन्दर त्याग-पत्र देना होगा और यदि अध्यक्ष के कहने पर परिषद भंग कर दी जाती है तो उसका पुनः निर्वाचन किया जाएगा। तद-निर्वाचित परिषद भी यदि उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर दे तो ऐसी स्थिति में तीन दिन के अन्दर-अन्दर अध्यक्ष पद से त्याग-पत्र देना होगा। यदि अविश्वास का प्रस्ताव असफल हो जाए तो दूसरा प्रस्ताव बारह महीने तक नहीं लाया जा सकता। किसी नए अध्यक्ष के प्रति भी एक वर्ष तक कोई अविश्वास का प्रस्ताव नहीं उठाया जा सकता। अविश्वास प्रस्ताव के लिए बुलाई गई बैठक में यदि गणपूर्ति न बैठ सके तो भी इस प्रकार का प्रस्ताव नहीं उठाया जा सकेगा। परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करने के अतिरिक्त वह कार्यपालिका का अध्यक्ष भी होता है। सामान्य एवं वित्तीय प्रशासन की देखभाल करना उसका एक कर्तव्य है। नगरपालिका के कर्म-चारियों की नियुक्ति तथा उन पर नियन्त्रण के सम्बन्ध में वह कुछ महत्वपूर्ण शक्तियाँ रखता है। जिन अधिकारियों को स्वयं परिषद नियुक्त करती है उन्हें छोड़कर अध्यक्ष उन सभी कर्मचारियों की नियुक्ति, सजा एवं पद-विमुक्ति का अधिकार रखता है जो कि चालीस रुपये या पञ्चतर रुपये से अधिक मासिक वेतन पा रहे हैं। यदि वह नगर की नगरपालिकाओं में २५० रुपये पाने वाले पदों पर तथा अन्य नगरपालिकाओं में १०० रुपये पाने वाले पदों पर नियुक्तियाँ करे तो इसके लिए उसे परिषद की स्वीकृति लेनी होगी। जहाँ कहीं कार्यपालिका अधिकारी होते हैं वहाँ छोटी-मोटी नियुक्तियों की शक्तियाँ उन्हीं के हाथों में रहती हैं।

परिषद द्वारा निर्वाचित राजनैतिक कार्यपालिका—यह व्यवस्था प्रायः उन राज्यों में पाई जाती है, जहाँ की सारी शक्तियाँ परिषद में निहित रहती हैं या कुछ कार्यपालिका शक्तियाँ परिषद की एक समिति अथवा सैनैतिक अधिकारी में निहित रहती हैं। बम्बई की वारो नगरपालिकाओं में कार्यपालिका शक्तियाँ स्थायी समिति के हाथों में होती हैं तथा दूसरी नगरपालिकाओं में ये प्रबन्धक समिति के हाथ में रहती हैं। ऐसी नगरपालिकाओं में भी अध्यक्ष को कुछ पर्यवेक्षण के कार्य करने होते हैं और संकट काल में वह किसी भी कार्य को निर्देशित कर सकता है अथवा उसे रोक सकता है। किन्तु ऐसे सभी कार्यों को स्थायी समिति के लिए प्रतिवेदित किया जाना चाहिए। मद्रास में कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य, कार्यपालिका अधिकारी में निहित रहते हैं। इसकी नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है और यह परिषद से बहुत कुछ स्वतन्त्र रहता है और अध्यक्ष एक नाम मात्र का

प्रमुख बन जाना है जो कि सामान्य प्रशासन की देखभाल करता है। बिहार में अध्यक्षीय गई व्यवस्था के अनुसार अध्यक्ष अथवा महापति (President or Chairman) प्रशासन का प्रमुख होता है और परिषद द्वारा लिए गए निर्णयों को विधानित करने के लिए उत्तरदायी है।

कार्यपालिका अधिकारी—बम्बई, उत्तर प्रदेश, मद्रास और पंजाब में कार्यपालिका कार्यों को कार्यपालिका अधिकारी के हाथों में सौंपने का प्रावधान है। मद्रास को छोड़ कर अन्य राज्यों में यह परिषद द्वारा नियुक्त किया जाता है। उत्तर प्रदेश तथा पंजाब में उसकी नियुक्ति पर राज्य सरकार की स्वीकृति सेना भी जरूरी समझा जाता है। मद्रास में इस अधिकारी को राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है। हैदराबाद और मैसूर में भी ऐसा ही होता है।

नगरपालिकाओं के कार्य

[The Functions of Municipalities]

नगरपालिका के कार्यों की दृष्टि से भारत में उन्हीं परम्पराओं को अपनाया है जो कि ब्रिटिश में प्रचलित हैं। वहाँ की परम्परा के अनुसार नगरपालिका प्रत्येक उस कार्य को कर सकती है जिसे करने के लिए व्यवस्थापिका के कानून द्वारा उस कहा गया है। उनके कार्यों को विस्तार के साथ उल्लेख किया गया है। इनमें से कुछ कार्य तो बाध्यकारी प्रकृति के होते हैं और कुछ ऐच्छिक प्रकृति के। बिहार तथा उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम ७, १९२२ के अनुसार नगरपालिकाओं को सर्वप्रथम न्याय, वृद्ध, एवं स्थापन के लिये म भुगतान करना होगा। इन उत्तरदायित्वों को पूरा करने के बाद ही एक नगरपालिका अपने स्रोतों का अन्य उद्देश्यों के लिए प्रयोग कर सकती है। उसे वर्तमान मजक, पुल, तालाब, घाट, कुएँ, नहर, नालियाँ, आदि की मरम्मत एवं स्थापना को महत्व देना होगा।

उक्त सेवाओं को सम्पन्न करने के बाद एक नगरपालिका जिन विभिन्न कार्यों को कर सकती है उनमें से मुख्य हैं—मजक, पुल, चौराहे, बगीचे, तालाब, घाट, कुएँ, नहर, नालियों आदि की रचना, सुरक्षा और सुधार। अन्न का वितरण तथा मजक पर पानी और प्रकाश की व्यवस्था, शारीरिक अभ्यास एवं शिक्षण को प्रोत्साहन देने के लिए खुले मैदान प्राप्त करना और उन्हें बनाए रखना, पेड़ लगाना तथा उनकी रक्षा करना, नगरपालिका के उद्देश्य के लिए भवनों का निर्माण करना, स्त्रियों तथा छात्रावातों की स्थापना, वजीफा प्रदान करना, अस्पताल, ज्विस्तालय, सराय, धर्मशाला, ————— अधिकारियों,

करना, महा-

घोड़ों की तथा

पर पशुओं एवं

आवारा कुत्तों को पकड़ने वालों का पुरस्कार देना। नगरपालिका की तरफ से बाजार खोलना, दुग्धशालाएँ खोलना तथा चलाना, दुग्ध वितरण की व्यवस्था को सुधारना, मुफ्त पुस्तकालयों की व्यवस्था करना, अग्नि सुरक्षा का इन्तजाम करना, भेड़ों तथा औद्योगिक प्रदर्शनियों का आयोजन करना, सामान्य मजक

अथवा अभाव की स्थिति में सहायता एवं राहत पहुंचाना, सार्वजनिक वाहनों की व्यवस्था करना आदि कार्य हैं।

इन सब कार्यों के अतिरिक्त एक सामान्य उपबन्ध द्वारा नगरपालिका को यह शक्ति भी सौंपी गई है कि वह नगरपालिका अधिनियम के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए कोई भी कार्य कर सके तथा ऐसा कोई भी कदम उठा सके जो कि निवासियों की सुरक्षा, स्वास्थ्य, कल्याण एवं सुविधा में वृद्धि करता हो। नगरपालिका ऐसा कोई भी कार्य कर सकती है जिस पर किए जाने वाले खर्च की राज्य सरकार अनुमति दे दे। ये सब नगरपालिका के कार्यों की एक मोटी रूपरेखा है। नगरपालिका अधिनियम ने इन सभी का विस्तार के साथ वर्णन किया है, उदाहरण के लिए जन-स्वास्थ्य की दृष्टि से नगरपालिका सैकड़ों कार्य कर सकती है। इन सभी कार्यों का विस्तृत रूप से उल्लेख करना न तो उपयोगी है और न आवश्यक ही। किसी भी नगरपालिका द्वारा किये जाने वाले समस्त कार्यों को मूल रूप से पांच शीर्षकों के अधीन रखा जा सकता है। ये हैं—

- (१) जन सुरक्षा (Public Safety),
- (२) जन स्वास्थ्य और सुविधा (Public Health and Convenience),
- (३) मेडीकल राहत (Medical Relief),
- (४) जन सुविधा (Public Convenience), और
- (५) जन शिक्षा (Public Education)।

ऊपर गिनाये गये समस्त कार्यों को इन शीर्षकों में ही समाविष्ट किया जा सकता है।

नगरपालिका प्रशासन की कुछ कठिनाइयाँ

[Some Difficulties of Municipal Administration]

अलग-अलग राज्यों में प्राप्त नगरपालिकाओं की कुछ अपनी विशेष समस्याएँ हैं किन्तु इन विशेष समस्याओं के अतिरिक्त कुछ सामान्य समस्याएँ भी होती हैं जो कि प्रत्येक राज्य में किसी न किसी रूप में प्राप्त होती हैं। यदि हम बम्बई राज्य में प्राप्त नगरपालिका प्रशासन का अध्ययन करें तो पायेंगे कि इसमें बनावट की दृष्टि से फ्रांस के आदर्श को अपनाया गया है किन्तु असल में यह ब्रिटिश तरीका है। वास्तविक व्यवहार में इस व्यवस्था में दोनों के ही दोष समन्वित हो गये हैं तथा गुण नहीं आ पाये हैं। बम्बई में स्थानीय स्वायत्त सरकार के निकायों में शीर्ष पर स्थानीय स्वायत्त सरकार के मन्त्री का पद है। उसके बाद एक मंचालक होता है जो कि नगरपालिका प्रशासन से सम्बन्धित कलक्टर के कार्यों का पर्यवेक्षण करता है। कलक्टर के अधीन निरीक्षण के लिए तीन प्रकार के स्थानीय निकाय होते हैं; ये हैं—चारों नगरपालिकाएँ, जिला नगरपालिकाएँ तथा जिला स्थानीय बोर्ड। जिला स्थानीय बोर्ड ग्राम पंचायतों के कार्यों की देखभाल करती है, साथ ही उन छोटे गाँवों के हितों की भी देखभाल करती है जिनमें किसी प्रकार की पंचायत ही नहीं है। ये सभी निकाय वयस्क मताधिकार के आधार पर चुने जाते हैं।

घोंरो नगरपालिका एवं बिना नगरपालिका व बीच गुण की अपेक्षा प्रशासनीय अन्तर अधिक है। इन दोनों ही प्रकार की नगरपालिकाओं में अपने-प्रकार की व्यावहारिक समस्याएँ पैदा होती हैं। बिना धन के कोई कार्य नहीं किया जा सकता और यदि भी धन तब तक प्राप्त नहीं किया जा सकता जब तक कि मतदाताओं पर अनिश्चित भार न डाला जाये। कार्यकुशलता की दृष्टि से वर लगाया व्यय आवश्यक होने पर भी मतदाताओं की प्रमत्तता का विचार, ऐसा करने के माँग में एक प्रभावशील घटक बनती है। मतदाताओं की मर्जी की अवहेलना का बर्ष होता है अपने चुनावों में सफलता की भाशा को एक धोर रख देना क्योंकि मतदाताओं का केवल ऐसी नीति द्वारा ही खुश रखा जा सकता है जिसमें कि उनके वर न लगाये जायें तथा हो गये तो वर्तमान करों में भी कमी की जाये।

भारत में नगरपालिकाओं के प्रशासन में एक अन्य कठिनाई इस तथ्य से भी बढ़ जाती है कि यहाँ नगरपालिकाएँ किसी भी सार्वजनिक सेवा का स्वामित्व नहीं करती, जहाँ से साम्र प्राप्त करके वे धन प्राप्त कर सकें। भले उनका अधिकतर करो पर ही निर्भर रहना पड़ता है। रेट (Rates) की स्थानीय कर के रूप में पर्याप्त आलोचित किया जाता है क्योंकि इन व्यवस्था में लोकशीलता नहीं होती तथा विभिन्न यावत एवं सामान्य वाले व्यक्तियों के बीच किसी प्रकार का भेद नहीं रखा जाता। समाज के गरीब लोगों के ऊपर इसमें अनुचित भार डाल दिया जाता है। विशेष रूप से बड़े परिवार वाले लोग जिन्हें कि अधिक स्थान के लिए अधिक भुगतान करना होता है इस व्यवस्था से घिस जाते हैं।

एक अन्य कठिनाई यह है कि नगरपालिकाओं में उठने वाले सभी प्रस्तावों को पहले सचालक (Director) के सामने प्रस्तुत किया जाता है और यदि उन्हें स्वीकार कर लिया गया तो बाद में वे लोगों के सामने उनकी राय जानने के लिए प्रस्तुत किये जाते हैं। उसके बाद पुनः ये प्रस्ताव सचालक के पास जाते हैं और वही अन्तिम रूप में उनको स्वीकृति प्रदान करता है। इस व्यवस्था में लाल कीनाधाही बनपती है, साथ ही सरकार की जनता के विरोध का सामना करना पड़ता है। नगरपालिका का कोई भी प्रस्ताव केवल नयी प्रभावशील बनता है जब कि सरकार द्वारा उसे स्वीकृति प्रदान कर दी जाय। इस प्रकार नगरपालिकाएँ दो स्वामियों की सेवा करती हैं—एक और जनता है और दूसरी और सरकार। दोनों के बीच विवाद भी हो सकता है। इस सबके परिणामस्वरूप देरी और मन-मुटाव की सम्म बनाये बढ़ जाती हैं।

एक तीसरी कठिनाई यह है कि नगरपालिकाओं के पास धन की सदैव कमी रहती है। उन्हें मजबूर होकर सरकार की सहायता एवं अनुदानों पर निर्भर रहना होता है। आवश्यक धन का केवल एक माँग मात्र ही सरकार द्वारा सहायता के रूप में प्रदान किया जाता है जो यथा आवश्यक नगरपालिका स्वयं ही कर आदि साधनों द्वारा करती है। सरकार द्वारा दी जाने वाली सहायताएँ यो ही नहीं दे दी जाती। उनके साथ ही अनेक कठिनाइयाँ पैदा हो जाती हैं। जब सरकार एक नगरपालिका को सहायता प्रदान कर रही है तो यह स्वभाविक है कि वह अपने कार्यों में हस्तक्षेप करेगी। ऐसी स्थिति में

नगरपालिका बड़े ही असमंजस में पड़ जाती है। एक ओर तो सरकार को खुश रखना है और दूसरी ओर मतदाताओं के प्रति अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करना है। वह किस की सेवा करे, यह एक समस्या बन जाती है।

चाहे, सरकार किसी भी नगरपालिका को कानूनी रूप से कुछ भी करने के लिए मजबूर नहीं कर सकती। कानून के अनुसार सरकार का कार्य केवल यह है कि वह नगरपालिका के गैर-कानूनी, अनियमित एवं अनेच्छित कार्यों पर प्रतिबन्ध लगावे। कानून के अनुसार सरकार को विधेयात्मक निर्देशन प्रदान करने की शक्तियाँ नहीं दी गई हैं। अतः नगरपालिकाओं को अपनी प्रगति का प्रतिवेदन प्रस्तुत करना जरूरी नहीं है, उसे तो केवल यही दिखाना होता है कि उसने कोई गलती नहीं की है। सरकार भी निषेधात्मक नियन्त्रण मात्र से ही कोई उपयोगी कार्य नहीं कर सकती। परिणामस्वरूप नगरपालिका का प्रशासन मत प्राप्त करने की तकनीकों का केन्द्र बन जाता है। कार्य अचूरे पड़े रहते हैं, भ्रम पैदा होते रहते हैं और एक प्रकार से अराजकता की सी स्थिति बन जाती है। अखिल भारतीय राजनैतिक दलों की स्थानीय शाखाएँ भी अगले चुनाव में समर्थन प्राप्त करने की दृष्टि से इन निकायों के कार्यों में अवांछनीय रूप से हस्तक्षेप करती रहती हैं। वे जनता की सेवा करने के स्थान पर मत की सेवा करती रहती हैं तथा उनका यह प्रयास रहता है कि ये स्थानीय निकाय ठीक तरह कार्य न करें ताकि वे डोल पीट-पीटकर अपने विरोधियों पर जनता के बीच कीचड़ उछाल सकें। इस प्रकार प्रजातन्त्र के सभी मूल्यों को तिलांजलि दे दी जाती है तथा राज्य सरकार के अतिरिक्त नियन्त्रण एवं अन्यायपूर्ण व्यवहार को जोरशोर के साथ एवं बढ़ा-चढ़ाकर गाया जाता है। सरकार के सामने भी ऐसी स्थिति में इसके अतिरिक्त कोई मार्ग नहीं रह जाता कि वह नियन्त्रण की मात्रा को और बढ़ा दे।

पाँचवें, कर की चोरी करने वालों के विरुद्ध कार्यवाही करने के नगरपालिका के अधिकार अत्यन्त सीमित होते हैं। यह सजा के रूप में व्यक्ति की केवल चल सम्पत्ति से ही हाथ लगा सकती है। असल में उसे अपने अपराधियों के विरुद्ध कार्यवाही करने के लिए दीवानी न्यायालयों में ही जाना होता है। इसके अतिरिक्त नगरपालिका द्वारा दण्डित व्यक्ति दो विभिन्न निकायों में अपने पक्ष के लिए अपील कर सकता है। यह स्थानीय वायत्त सरकार के मन्त्री के सम्मुख अपील कर सकता है तथा उससे न्याय की माँग कर सकता है। यदि ऐसा कर सकने में वह असफल हो जाये तो विधि के न्यायालय में भी जाने का उसे अधिकार है। एक नगरपालिका भी निगम की भाँति एक कानूनी व्यक्तित्व होती है न कि एक स्वामाविक निकाय। इसकी शक्तियाँ स्पष्ट रूप से गिना दी गई हैं। यह एक साधारण व्यक्ति की भाँति कानून के प्रति उत्तरदायी है क्योंकि इसका अस्तित्व ही कृत्रिम है अतः यह कानून द्वारा बसाई गई सीमाओं में रहकर ही कानूनी बन सकती है। इस प्रकार धनवान एवं प्रभावशाली व्यक्तियों के हितों की रक्षा हो जाती है। गरीब व्यक्तियों को इन निकायों की स्वेच्छाचारिता का शिकार बनना होता है क्योंकि वे न्यायालय तक नहीं जा सकते। नगरपालिकाएँ धनवानों की अचल सम्पत्ति को छू भी नहीं सकती किन्तु गरीबों की चल-सम्पत्ति

भागानी से छीन सकती है। सभी स्थिति में शरीरों का समग्र अधिक नुकसान होता है क्योंकि उनके पीछे किसी मन्त्रा का सहारा नहीं होता, वे न्यायालय में कार्यवाही नहीं कर पाते और उनके पास देने के लिए धन भी नहीं होता।

कुछ व्यावहारिक सुझाव (Some Practical Suggestions)

नगरपालिका प्रशासन के भाग में आने वाली उक्त शक्तियाँ को दूर करने के लिए कई सुझाव प्रस्तुत किये जाते हैं। इस दृष्टि में यह नवीन प्रवृत्ति उत्तेजनीय है जिससे अनुसार स्थानीय सेवाओं को स्थानीय निकायों से लिया जा रहा है तथा उनका प्रशासन को केन्द्रीय सरकार अथवा राज्य सरकार के हाथों में सौंपा जा रहा है। विद्युत, शिक्षा, सड़कें आदि विषय हमारे "दाहरण" हैं। इन प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप या तो स्थानीय निकायों का क्षेत्र बढ़ाना होगा वरना उनका व्यवहार में हम वह कार्यक्षमता प्राप्त नहीं कर सकेंगे जिसकी प्रशंसा की जाती है। भूत ऐसे कार्यों का पुनः समीक्षा करना चाहिये। इससे यह होगा कि जो कार्यों आज नगरपालिकाओं द्वारा सम्पन्न की जाती हैं तथा जिनका कोई लाभ प्राप्त नहीं हो पाता वे प्रायः के मुख्य धर्म बन जायेंगे। दूसरे, नगरपालिकाओं में कुछ चुने हुए अनुमत्री एवं वयोवृद्ध व्यक्ति भी लिये जाने चाहिए जिनका कार्य काल साधारण सदस्य की तुलना में दो गुना हो। यह व्यवहार ग्रेट ब्रिटेन में बहुत पाया जाता है। यहाँ परिषद् के पञ्चीस प्रतिशत लोगों को वयोवृद्ध (Aldermen) कहा जाता है। इसका चुनाव स्वयं परिषद् द्वारा ही किया जाता है। ये लोग छह वर्ष तक अपने पद पर रहते हैं जबकि साधारण सदस्य कबल तीन वर्ष तक ही अपने पद पर रहता है। इस व्यवस्था को अप्रजाताधिक कहकर आलोचना की जाती है किन्तु इसे पापंदों द्वारा किये जाने वाले कार्यों के आधार पर न्यायोचित ठहराया जा सकता है। इसका सम्बन्ध बहुत एक व्यवस्थान की अपेक्षा प्रशासन से अधिक रहता है। ऐसे स्थानों पर चुने हुए तथा अनुमती लोगों को लेना लाभप्रद रहेगा क्योंकि ऐसे लोग प्रायः चुनाव के पचड़ा में नहीं पड़ना चाहते। तीसरे, नगरपालिका निकाय कुल मिश्रकर प्रणालिकीय अंग ही होते हैं। ये भुलन नीति को क्रियान्वित करने वाले अंग होते हैं उनकी एक सीमित रूप में नीति निर्माण की शक्तिया भी प्राप्त होती है। राष्ट्रीय जीवन में उनकी तुलना व्यावहारिक से नहीं बरन कैबिनेट से की जा सकती है। नगरपालिकाओं भी व्यवस्थापन करती हैं किन्तु यह कार्य इतना अधिक महत्वपूर्ण नहीं होता। उनका मुख्य कार्य तो यह देखना है कि उनकी सारी गये कार्य ठीक प्रकार से क्रियान्वित किये जा रहे हैं अथवा नहीं। इसके लिये यदि किसी भी रूप में भूमिति व्यवस्था को अपनाया जाये तो भव्यतः उपयोगी रहेगा। शिक्षा समिति, स्वास्थ्य समिति, माप और तोल समिति, आदि इसकी सहायता कर सकती हैं। इन समितियों की सदस्यता सभी व्यक्तियों के लिए खुली रहेगी तथा ये नगरपालिका को अपने-अपने क्षेत्र में सहायता एवं सहयोग प्रदान करेंगी। चौथे, एक अन्तर्नगर-पालिका संचार व्यवस्था होनी चाहिए। नगरकार एवं स्थानीय निकायों के बीच संबंध स्थापित करने वाली कड़ी के रूप में समन्वय बनाये जाने चाहिये। ये निकाय

ब्रिटेन की भांति गठित किये जाने चाहिए, जहाँ पर कि काउन्टी की परिषद् संस्थाएँ हैं, नगर निगमों की संस्थाएँ हैं, शहरी जिला परिषदों की संस्थाएँ हैं। पांचवें, वर्तमान काल में यह कठिनाई अनेक कारणों से अनुभव की जा रही है कि उच्च सामर्थ्य वाले लोग स्थानीय कार्य में पर्याप्त समय नहीं दे पाते। इस समस्या को सुलझाने के लिए यह किया जा सकता है कि नगर-पालिका पार्षदों को सवैतनिक रूप में रखा जाये जबकि संसद सदस्यों को हरदेश में वेतन प्राप्त होता है तो नगरपालिका के पार्षदों को वेतन न दिये जाने का कोई कारण ही नहीं होता। छठे, जब पार्षदों को वेतन दिया जायेगा तो एक अन्य समस्या भी सुलझ जायेगी। आजकल तो नगरपालिका परिषद् में केवल व्यापारिक एवं आर्थिक दृष्टि से सम्पन्न समाज के लोग ही आ सकते हैं जो कि बिना अधिक खतरे के सार्वजनिक कार्यों में अपना समय दे सकते हैं। किन्तु जब पार्षदों को वेतन प्राप्त होने लगेगा तो मध्यम वर्ग के उतना ही युवक भी नगर परिषद् के कार्यों में भाग ले पायेंगे। मजदूर वर्ग के लोग भी परिषदों में आ सकेंगे। जब तक सभी वर्गों के प्रतिनिधियों का निर्णय लेने की प्रक्रिया में योगदान न हो उस समय तक यह निश्चित नहीं रहता कि लिए गये निर्णय सम्पूर्ण समाज के लिए न्यायपूर्ण रहेंगे, क्योंकि यदि कर की दृष्टि से गरीब और अमीर दोनों को एक ही लाठी से हाँका गया तो ऊपर से लगने वाली यह समानता गरीबों के प्रति घोर अन्याय का प्रतीक होगी। इस मतभेद को मिटाने के लिए सदस्यों को वेतन देना उपयोगी रहेगा। स्थानीय कार्यों में लगाये गये समय के लिए सदस्यों को भुगतान करने से स्थानीय सरकार का आधार विस्तृत हो जायेगा तथा सभी वर्गों एवं स्तरों के व्यक्ति पर्याप्त रूप से भाग ले पायेंगे। कोई भी कार्य, जिसका प्रभाव स्थानीय सरकार को केवल एक वर्ग विशेष की रुचि का विषय बना देता है, उचित नहीं माना जायेगा।

सातवें, ऐसा प्रावधान होना चाहिए कि जो पार्षद अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने में असफल हो जायें उनको दण्ड दिया जा सके। इस प्रकार के प्रावधान ग्रेट ब्रिटेन में मौजूद हैं। यदि स्थानीय निकायों के सदस्य मंत्री की आज्ञाओं को क्रियान्वित न कर सकें तो उनको गिरफ्तार तक किया जा सकता है। यद्यपि इस प्रकार का कदम कदाचित ही उठाया जाता है किन्तु फिर भी एक प्रतिरोधक के रूप में तो इसका अपना महत्व है। ऐसा न होने पर कोई भी व्यक्ति अपने व्यक्तिगत लाभ के लिए सामाजिक हित की अवहेलना करके मनमानी कर सकता है। अतः, किसी न किसी रूप में केबिनेट व्यवस्था को भी नगरपालिका स्तर पर अपनाया जाना चाहिए। यद्यपि सुधार करने की दृष्टि से वर्तमान व्यवस्था में परिवर्तन किया जाना जरूरी है किन्तु फिर भी इस व्यवस्था में किसी प्रकार का परिवर्तन करने पर यह हो सकता है कि जनता नागरिक कार्यों में रुचि लेना ही छोड़ दे; क्योंकि यह भी एक महत्वपूर्ण तथ्य है कि नगरपालिका प्रशासन की कार्यकुशलता इस बात पर निर्भर करती है कि जनता उसके कार्यों में सक्रिय रूप से योगदान करे। एक यह विचार भी पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि नगरपालिका इकाइयों का आकार इतना बड़ा रखा जाए कि वे आर्थिक दृष्टि से आत्मनिर्भर बन सकें। ऐसा करने का अर्थ होगा स्थानीय निकायों पर केन्द्र का अत्यधिक नियंत्रण।

प्रशासन या यह रहेगा कि स्थानीय प्रशासन सरकार की योजनाओं के अनुसार व्यवस्था के बीच का कार्य करना चाहिए जो कि बिना अधिक सुझावों के नहीं व्यवस्थाओं के गुणों को बढ़ावा दे सके। मूल, कुछ स्थानीय राजनीतिक दल होने चाहिए जो कि नगरपालिका स्तर पर कार्य कर सकें। इस समय जो अधिकतर भारतीय राजनीतिक दल नगरपालिका स्तर पर कार्य कर रहे हैं उनमें से कुछ वरिष्ठियों के लिए कुछ हद तक उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। ये राजनीतिक दल प्रत्यक्ष स्थानीय समस्या पर अपनी अलग-अलग नीति के आधार पर विचार कर रहे हैं। इस प्रकार के राष्ट्रीय स्तर के अलग-अलग मंचों पर प्रशासन को स्थानीय स्तर पर भी ले जाने हैं। नगरपालिकाओं को जहाँ जहाँ के लिए कार्य करना की अपेक्षा विशेषी मुद्दों की रणनीति का अपनाका बन जानी है। इन प्रकार का सामग्री समय एक एक नई नई में तो उपयुक्त रहता है जिसका कार्य बिना विचार करना एक नीति निर्धारण करना है। किन्तु नगरपालिका विकास को नगरपालिका की योजना कार्यपालिका एवं प्रशासनिक प्रणाली के अधिक होने हैं। इनमें एक केंद्रित जैसा उपाय एवं एकता होनी चाहिए। परन्तु प्रेस विचार एवं मजदूरों की भावना रहनी चाहिए। ये सब बातें अधिक दम होना में बड़े हुए मजदूरों के रहते हुए संभव नहीं हो पाती। इन राजनीतिक दलों को नगरपालिका स्तर पर ले जाने के लिए एक एक नई नई नीति का कार्य का यह सीधे तौर पर

सबसे सदा सुझाव मंचों

व्यवहार बहुत कुछ नियोजन एवं विद्यमान है। इन संपादन कार्य रखनाने एवं एकात्मक दृष्टिकोण का विचार दिया जाना चाहिए। इन प्रकार में आम जनता अथवा जहाँ के मुनियल बोर्ड स्थानीय समस्याओं का समझने में सक्षम किया करेंगे तथा उनकी सुझावों में अपनी पहचान की शक्ति का प्रयोग करेंगे।

दसवें, यह अत्यन्त आवश्यक है कि स्थानीय निवासियों की इच्छाओं को उनके प्रशासन में ध्यान दिया जाये। मित्रात्मक रूप में प्रशासन सत्ता कार्य नहीं होना करना यह तो स्थानीय निवासियों को उनके उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने की सामर्थ्य प्रदान करनी है। प्रशासन एक संगठन को अलग अलग करने पर इन स्तर की प्रशासकीय समस्याओं को समझना सरल हो जायेगा। इस अंतर के बाद ऐसा लगता है कि भारतीय प्रशासनिक सेवा की भाँति स्थानीय स्तर पर ही होती ही कुछ व्यवस्था की जानी चाहिये। यद्यपि यह सब है कि भारतीय प्रशासनिक सेवा का स्तर पर्याप्त ऊँचा होता है तथा स्थानीय निवास इस स्तर का निर्वाह नहीं कर सकते। किन्तु फिर भी कार्यकुशलता का अधिक स्तर प्राप्त करने के लिये कुछ तो किया जाना जरूरी है ही। इन सब बातों के प्रतिरिक्त स्थानीय निवासों में वास्तविकता होनी चाहिए। उनकी योजनाओं जहाँ तक सम्भव हो सके, कार्यकुशल, कम शर्चीली तथा व्यावहारिक होनी चाहिये।

देहाती क्षेत्रों के स्थानीय निकाय [Local Bodies in Rural Areas]

देहाती क्षेत्रों की समस्या ग्रामीण क्षेत्रों की अपेक्षा अधिक है तथा प्रायः

भी भारत में देहाती इलाकों का पर्याप्त महत्व है। स्थानीय सरकार की दृष्टि से भी इन क्षेत्रों को ग्रहणी क्षेत्रों की अपेक्षा कुछ अधिक ध्यान से देखा जाना है; क्योंकि यह एक सर्वमान्य सत्य है कि जत्र तक देहाती क्षेत्रों की जनता में राजनैतिक जागृति नहीं आती तथा वहाँ पर प्रजातंत्र की परम्परायें विकसित नहीं होती तब तक इस देश में प्रजातंत्र के भविष्य के बारे में निश्चित रूप से कुछ भी नहीं कहा जा सकता।

राजस्थान में देहाती स्थानीय प्रशासन [Rural Local Administration in Rajasthan]

राजस्थान राज्य में देहाती स्थानीय प्रशासन का रूप अलवन्तराय मेहता समिति की सिफारिशों पर आधारित है; जिसने कि प्रजातंत्रीय विकेन्द्रीकरण की योजना का सनयन करते हुये स्थानीय प्रशासन के लिये एक त्रिसूत्री कार्यक्रम प्रस्तुत किया था। ग्राम पंचायतें इस व्यवस्था की आधारभूत इकाइया हैं। राजस्थान में पंचायती राज संस्थाओं का गठन मुख्य रूप से दो अधिनियमों द्वारा किया गया है। इन दोनों अधिनियमों के बीच एक अपूर्व सामंजस्य है। सन् १९५३ का राजस्थान पंचायत अधिनियम जिस समय अस्तित्व में आया उस समय २९४३ पंचायतें राजा में कार्य कर रही थी। अधिनियम के आधार पर उन क्षेत्रों में भी पंचायतें स्थापित की गयीं जहाँ कि ये पहले से नहीं थी। अब पंचायतों की संख्या ३६२६ हो गई। १९५३ के राजस्थान पंचायत अधिनियम के अनुसार तहसील स्तर पर, तहसील पंचायतों की स्थापना का भी प्रावधान रखा गया। इस समय जिले स्तर पर कुछ जिलों में जिला बोर्ड थीं। राजस्थान पंचायत मण्डल एवं जिला परिषद्, १९५६ ने राजस्थान पंचायत अधिनियम, १९५३ में अनेक उल्लेखनीय संशोधन किये ताकि पंचायतों को वर्तमान आवश्यकताओं के अनुरूप बनाया जा सके। ग्राम स्तर पर पंचायतें, खण्ड स्तर पर पंचायत मण्डल एवं जिला स्तर पर जिला परिषद् को एक ही एकीकृत व्यवस्था में जकड़ दिया गया।

ग्राम पंचायत (Village Panchayat):—सन् १९५३ एवं १९५६ के अधिनियमों के अनुसार एक पंचायत में ५ से १५ तक सदस्य हो सकते हैं।^१ सादिक अली प्रतिवेदन ने प्रत्येक पंचायत में पंचों की मर्यादा को आठ से लेकर पन्द्रह तक बताया है।^२ पंचायत की रचना गुप्त मतदान द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर की जाती है। चुनाव की दृष्टि से सम्पूर्ण पंचायत क्षेत्र को उतने ही भागों में बाँट दिया जाता है जितने कि पंच लेने होते हैं। प्रत्येक वार्ड से एक पंच चुना जाता है। पंचायत का चुनाव तीन वर्ष के लिए किया जाता है। इस काल तक यह अपने क्षेत्र में आने वाले एक या एक से अधिक गांवों की सेवा करती रहनी है। इस प्रकार राजस्थान के पंचायत अध्ययन प्रोजेक्ट की टीम का यह लिखना सही है कि पंचायतें निर्वा-

1. Panchayati Raj in Rajasthan, A case study in Jaipur D;stt, Impex India, New Delhi, 1966, P. 16
2. Report of the study team on Panchayati Raj, 1964, Panchayat and Development Department, Govt. of Raj., P. 11

विन निवृत्त होती है जिनके पंच तथा सरपंच को प्रत्यक्ष रूप में चुना जाता है तथा जिनका एक सीमित भूभाग में कुछ विशेष कार्य करने का उत्तरदायित्व नौपा जाता है।¹ इस चुने हुए सदस्यों के प्रतिनिधित्व प्रत्येक पंचायत का कुछ सहवृत्त सदस्य (Co-opted Members) रहने की भी व्यवस्था होता है। इन सहवृत्त सदस्यों में दो महिलाएँ, दो अनुसूचित जाति के सदस्य और दो जनजाति के सदस्य होते हैं। ये सहवृत्त सदस्य उम्र स्थिति में निराला मरते हैं जबकि इन वर्गों का कोई प्रतिनिधि निर्वाचन द्वारा पंचायत में न आया हो।

पंचायत का समापति सरपंच कहलाता है। यह पंचायत क्षेत्र के सभी मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष रूप में चुना जाता है। यह पंचायत की मुख्य कार्यपालिका मत्ता के रूप में कार्य करता है तथा पंचायत के धन का ठीक प्रकार से उपयोग करने के लिए तथा उनके पर्याप्त भंडार रखने के लिए उत्तरदायी है। यह पंचायत की बैठकें बुलाना है और उनकी अध्यक्षता करता है। पंचायत के नाम पर धन पंदा करता है और उसकी धोर से रख करता है। पंचायत का बजट तैयार करता है और पंचायत समिति द्वारा उसे स्वीकार करता है। यह पंचायत क्षेत्र में राजस्व इकट्ठा करने के कार्य की इतमान करता है तथा पंचायत के कार्यों का पर्यवेक्षण करता है। उपमहापति अथवा उपसरपंच का चुनाव पंचायत के सदस्यों द्वारा अपने में से ही किया जाता है। उपसरपंच सरपंच की अनुपस्थिति में सरपंच के उत्तरदायित्वों का निर्वाह करता है। पंचायत द्वारा अपना सचिव नियुक्त किया जाता है जो कि कार्यालय के निवृत्त कार्यों को करने के लिए तथा अन्य ऐसे कार्यों को करने के लिए उत्तरदायी है जो कि पंच या पंचायत द्वारा उसे सौंपे जाए।

इस प्रकार ग्राम पंचायतें पंचायती राज के पिरामिड का आधार हैं। यह कहना अतिशयोक्ति नहीं मानी जाएगी कि पंचायती राज का सफल एवं प्रभावशील मंचालन बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करता है कि इन आधारभूत पंचायतों का संगठन निम्नलिखित सघटन है। पंचायतें जनता के सर्वाधिक नजदीक की प्रतिनिधि मण्डल होती हैं। वे गावों में जैसा कार्य करेंगी, गावों के लोगों भी पंचायती राज के प्रति वैसी ही प्रतिक्रिया करेंगे। पंचायतें प्रत्यक्ष रूप में जनता के प्रति उत्तरदायी होती हैं। ये प्रत्यक्ष रूप से निहित प्रतिनिधि सम्पत्ति होने के कारण उच्च निकायों के अप्रत्यक्ष सगठन का आधार प्रदान करती हैं। इस प्रकार पंचायतों की कार्य सम्पन्नता पंचायती राज के उच्च सूत्रों की सफलता पर प्रभाव डालती है।

पंचायत संगठन पर अध्ययन दल के विचार—राजस्थान में पंचायती-राज व्यवस्था पर नियुक्त अध्ययन दल का विचार था कि एक सत्ता का महत्व उसकी उपयोगिता पर निर्भर करता है। इस सम्बन्ध में जनता मन्थन

1 "The Panchayat is thus an elective body whose panchas and sarpanch are directly elected and which is entrusted with a specific set of functions for operating in a limited territory."
—Project Study Team, Panchayati Raj in Rajasthan, op cit, P 16

जागरूक रहती है और वह किसी भी संस्था का उसी हद तक समर्थन करती है जहां तक कि वह उनकी सेवा करे। यदि पंचायतें अपने आप में लोगों की रुचि पैदा करना चाहती हैं तो उनकी लोगों के प्रतिदिन के जीवन में सेवाएं प्रदान करनी चाहिए तथा उनकी समस्याओं एवं आवश्यकताओं के लिए सुझाव प्रस्तुत करने चाहिए। केवल सरपंच ही प्रभावशाली रूप में कार्य करे तो इससे कोई भी संस्था सत्रिय नहीं बनती। पंचायतों को अधिक महत्वपूर्ण बनाने का एक मात्र तरीका यह है कि लोगों की सामान्य समस्याओं को सुलभाने के लिए उन्हें अधिक से अधिक शक्तियां प्रदान की जाएं। इस दृष्टि से यह भी अत्यन्त आवश्यक है कि पंचायतों के अधिकार क्षेत्रों में अधिक से अधिक स्थानीय समस्याएं लाई जाएं ताकि लोग अपने सामने आने वाली समस्याओं का उनमें सुझाव पा सकें। जनता को यह अनुभव होना चाहिए कि उन्हें अपने मामलों का प्रबंध करने में निर्णयात्मक योगदान करना है। केवल तभी एक अच्छा नेतृत्व उत्पन्न हो सकेगा। अध्ययन दल का विश्वास था कि पंचायती राज का भविष्य बहुत कुछ पंचायतों के सफल संचालन पर निर्भर है। यदि ये मूल संस्थाएं ही व्यापक बनाई गईं तो सम्पूर्ण ऊपरी ढांचा कमजोर पड़ जाएगा। अनेक कारणों से यह संभव नहीं है कि गांव के स्तर की सभी समस्याओं को तत्काल पंचायतों के अधिकार क्षेत्र में ला दिया जाए किन्तु उनको अन्तिम लक्ष्य के बारे में स्पष्ट रहना चाहिए। प्रकृति यह होनी चाहिए कि पंचायतों को पर्याप्त शक्तियां एवं कार्य सौंपे जाएं तथा उनको स्थायी सरकार की प्रभावशाली इकाई बनाई जाए।

पंचायती राज-संस्थाओं को व्यापक रूप देने के लिए अध्ययन दल द्वारा अनेक सुझाव प्रस्तुत किए गए। सर्वप्रथम यह बताया गया कि पंचायतों की वित्तीय स्थिति मजबूत की जानी चाहिए। दूसरे, पंचायतों की शक्तियां एवं कार्य अधिक स्पष्ट रूप से उल्लिखित होने चाहिए। तीसरे, कार्यकुशल एवं नियमित सचिवालय का सहयोग प्रदान किया जाना चाहिए। चौथे, नियम तथा प्रक्रिया सरल होनी चाहिए। नियमों का मुख्य लक्ष्य मूल हित की सिद्धि होनी चाहिए। उन्हें इन संस्थाओं के सफल कार्य-संचालन में बाधा बन कर कार्य नहीं करना चाहिए। नियम ऐसे होने चाहिए जिनको सामान्य व्यक्ति समझ सकें। पांचवें, राजस्व एवं पुलिस अभिकरणों से सहयोग स्थापित करना चाहिए। जब राजस्व एवं पुलिस अभिकरणों के साथ स्थानीय स्तर पर सहयोग का अभाव रहता है तो पंचायत की अनेक कठिनाईयां एवं समस्याएं पैदा हो जाती हैं। छठे, विभागों को इन संस्थाओं के साथ सहयोग एवं अभिन्नता का दृष्टिकोण अपनाना चाहिए तथा इन संस्थाओं के विकास को अपना उत्तरदायित्व बना लेना चाहिए। सातवें, अनियमितताओं एवं गलतियों को रोकने के लिए उनकी सुनवाई की जाए तथा स्वभाविक गलतियों के प्रति मैत्रीपूर्ण रवैया अपनाया जाए। आठवें, गलती करने वाला चाहे अधिकारी हो अथवा गैर-अधिकारी उसके विरुद्ध कठोर एवं प्रतिरोधपूर्ण कार्यवाही करनी चाहिए। जब एक दोषी व्यक्ति सजा से बच जाता है तो उससे लोगों पर गलत प्रभाव पड़ता है और उनका नैतिक पतन हो जाता है। नवें, सरपंच को लेखा रखने तथा धन सम्बन्धी कार्य करने के उत्तरदायित्व से छुटकारा मिलना चाहिए। अध्ययन दल ने अपने अध्ययन के

शीतल यह गया कि अनेक मरपव केरन इमतिह समाप्त हो गय, कौनिक ब
हिमी बुन अनियम मे नही बन्दि धरनी ध्यान ॥ ब कारण विर्तीन मानवों
का टोट प्रकार म नही निमा मके । हमके, ग्राम ममाधो का मक्ति हना
वाणि और उहे एक प्रमावनीन पोदान करना वाणि । ध्याह्वे, यन
को निमित्त करने क निम कठार बदन उठने वाहिह । प्रादमिक जिहा के
प्रार ॥ व्यापकता सिमनी वाहिह । सामाजिक जिहा कायेकमों एव नौ
जिहा पर भी बार जिहा जाना वाहिह । इन सब मुद्दों क माधन छे
अध्ययन दन न पचादन सम्पाधा का अधिह मक्ति एव प्रमावनाम बनन
का मुद्दाय रला ।

पचादन समिति—पचादन समिति त्रिमूर्ती पचादनी राव पयन
की माध्यम सेली है । राजस्थान क पचादन समितिना को गारम्पर (Block
level) पर गिटा दिया गया है । यहाँ २३२ मण्ड है और प्रत्येक मण्ड
में एक पचादन समिति है । इन प्रकार राजस्थान क पचादन समितियों की
संख्या भी २३० है । पचादन समिति का महतीन की सीमाओं मे निम
रला गया है किन्तु टिह भी प्रदान यह दिया गया है कि पचादन समिति
का राजस्व महतीन के माध सम्पत्तिन दिया जाय । २३० में छ १०१
पच मा समितिय, एकी हैं जिसका एक महतीन के माध महसुम्बि है ।
पचादन समिति की एक निर्वाचन निमाय गति है किन्तु इसक मदम
अन्योन म मे बन बन है । एक पचादन समिति म उन पचादन समिति
क क्षेत्र म धान धामी पचादनों के मत्री मरपव होन हैं । इसम एक इति
विगत होना है या कि पयन प्रनियान्ति के बाद जिहा परिषद द्वारा
निवाचन थापन दिया जाना है । इन सदस्या के अतिरिक्त पचादन
समिति क सदस्या द्वारा निर्वाचन महहन सदस्य भी होन है । महहन सदस्यों
की प्रावकट टीम (Project team) न से सेलिया बनाई हैं । प्रबन, उन
गावों की ग्राम ममाधो क ममापनि जिहा कि राजस्थान ग्रामदान अधि-
नियम १९९९ के अनुसार ग्रामदान क बनयन रच दिया गया है । दूसरे,
दो मन्त्रिण यदि काई भी मन्त्रिण पचादन समिति की सदस्य न हो और
एक मन्त्रिण, यदि एक मन्त्रिण पहले मे ही सदस्य बन चुकी हो । तीसरे, दो
अनुमूर्चन जति के म म्भ, यदि क पचादन समिति क सदस्य न हो । चौथे,
प्रयन देग अनवाति न २७० जिमकी जनमका, मण्ड की जनमका का
पाच प्रतिशत है । पाचवें मण्ड म पचीहन एव काये कर रहें मन्त्रिणी
गमाका की प्रवधक समितियों के सदस्यों म से एक व्यक्ति । छठ, दो ऐन
म्यलि जिहा अनुमव प्रनामन अनजीवन एव देवानी विकास म सामदान
मिद हो म ।

इन पदन सदस्यों का पैत्रिक सदस्य (Parent Members) कहा
जना है । इन पदेन तथा मन्त्रिण सदस्यों क अतिरिक्त राजस्थान पचादन
समिति एव जिहा पन्थि अधिनियम, १९२६ ने पचादन समिति क्षेत्र न
प्रत्येक विगत ममा सदस्य (M. L. A.) का इनका सदस्य बनान का
प्रावधान रला है । एन सदस्यों की महवाणी सदस्य (Associate Members)
कहा जाना है । ये पचादन समिति की बैठकों मे उन्मिय होन तथा माध
मेन का अधिकार मा रखते हैं किन्तु मन देन का अनवा पचादन समिति

में कोई निर्वाचित पद ग्रहण करने का अधिकार नहीं रखते। पंचायत समिति का कार्यकाल भी तीन वर्ष का होता है। पंचायत समिति के सदस्य अपने में से एक सभापति चुनते हैं जो कि प्रधान कहलाता है। प्रधान मुख्य कार्यपालिका अधिकारी (जिसे विकास अधिकारी कहते हैं) पर प्रभावशाली नियन्त्रण रखता है; साथ ही वह पंचायत समिति एवं उसकी स्थायी समितियों के निर्णयों तथा प्रस्तावों को क्रियान्वित कराने के लिए पंचायत समिति के स्टाफ पर भी नियन्त्रण रखता है। संकटकाल के समय वह विकास अधिकारी के साथ मिलकर किसी भी कार्य अथवा अधिनियम को निर्देशित कर सकता है जिसमें कि साधारण रूप से पंचायत समिति अथवा स्थायी समिति की आज्ञा आवश्यक होती है।

पंचायत समिति का बजट जिला विकास अधिकारी को भेजा जाता है जो कि अपने नोट के साथ इसे जिला परिषद को भेज देता है। जिला परिषद अधिनियम के उपबन्धों को प्रभावशाली बनाने के लिए कोई भी सुझाव प्रस्तुत कर सकता है। पंचायत समिति को इन सुझावों पर विचार करना होता है और यदि वह आवश्यक समझे तो उनके साथ इसे पास कर सकती है। पंचायत समिति स्थायी समितियों के माध्यम से कार्य करती है। एक पंचायत समिति के लिए यह बाध्यकारी समझा जाता है कि वह कम से कम तीन स्थायी समितियाँ नियुक्त करे। प्रथम, उत्पादन कार्यक्रमों के लिए, दूसरे, सामाजिक सेवाओं और सामाजिक सुविधाओं के लिए और तीसरे, वित्त कर एवं प्रशासन के लिए। पंचायत समिति यदि चाहे तो इन समितियों के अतिरिक्त भी एक या दो समितियाँ नियुक्त कर सकती है। स्थायी समिति के सदस्यों की संख्या सात तक सीमित है। इनमें ऐसे दो व्यक्ति सहवृत्त रूप में लिए जा सकते हैं जो कि विषय का अनुभव रखते हैं और पंचायत समिति के क्षेत्र में निवास करते हैं। विकास अधिकारी पंचायत समिति के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के रूप में कार्य करता है। इसे राज्य द्वारा नियुक्त किया जाता है। राज्य सरकार पंचायत समितियों में प्रसार अधिकारी (Extension officers) भी नियुक्त करती है। पंचायत समिति के स्टाफ के अन्य सदस्य जैसे कि मन्त्री स्तरीय स्टाफ, ग्राम सेवक, अध्यापक, ड्राईवर, कम्पाउण्डर आदि पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवा के सदस्य होते हैं।

सादिक अली समिति के प्रतिवेदन के अनुसार राजस्थान में पंचायती-राज की वर्तमान योजना में पंचायत समिति एक धुरी के समान है जिसके चारों ओर पंचायती-राज की अधिकांश क्रियाएँ केन्द्रित हैं।¹ वास्तविक दृष्टि से देखा जाय तो जिला परिषद एक मात्र परामर्शदाता एवं पर्यवेक्षक कर्त्ता संस्था है। कार्यपालिका शक्तियाँ एवं कार्य तो पंचायत समिति के हाथों में रहते हैं। पंचायत समितिका गठन प्रत्येक विकास-खण्ड के प्रशासन

1. "In the present scheme of Panchayati Raj in Rajasthan, Panchayat Samiti is the pivot round which most of the activities of Panchayati Raj are entered."

के लिए किया जाता है। पंचायत समिति की औसत जनसंख्या जो कि १९५१ की जनगणना के अनुसार ५७००० थी वह १९६१ की जनगणना के अनुसार ६८५०० हो गई। व्यक्तिगत पंचायत समितियों की जनसंख्या के बारे में कोई भी आँकड़ा नहीं दिया गया है। यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि यह निष्कर्ष एक

जिला परिषद—पंचायती राज व्यवस्था में सर्वोच्च स्तर पर जिला परिषदों का गठन किया गया है। राज्य के सभी जिलों में एक एक जिला परिषद है जो कि मूल रूप से परामर्शदाता निकाय है, जिसका मुख्य कार्य पंचायती और पंचायत समितियों पर सामान्य निरीक्षण करना है। प्रत्येक जिला परिषद में अनेक पदेन सदस्य होते हैं जैसे जिले की सभी पंचायत समितियों के प्रधान, लोक सभा के वे सदस्य जिनका चुनाव क्षेत्र उन जिले में पड़ता है राज्य सभा के वे सदस्य जो कि उन जिले में रहते हैं, विधान सभा के वे सदस्य जिनका चुनाव क्षेत्र उस जिले में पड़ता है केंद्रीय सहकारी बैंक के अध्यक्ष जो कि जिले में कार्य कर रहे हैं। इन पदेन सदस्यों के अतिरिक्त कुछ महत्वपूर्ण सदस्य भी लिए जाते हैं, जैसे आवश्यकता के अनुसार एक या दो महिलाएँ, यदि पहले से ही सदस्य न हो तो अनुसूचित जाति का एक व्यक्ति प्रत्येक उस जन जाति का एक व्यक्ति जिसकी जनसंख्या जिले की कुल जनसंख्या के पाँच प्रतिशत से अधिक है और जो पहले से सदस्य नहीं है, दो ऐसे व्यक्ति जिनको कि प्रशासन, जनजीवन एवं देहाती विकास का अनुभव है। इन सब सदस्यों के अतिरिक्त जिले का जिलाधीश, जिला परिषद का मन्तव्य विहीन सदस्य होता है। जिला परिषद के इन सभी पदेन एवं सहवृत्त सदस्यों में से जिनमें कि लोक सभा, राज्य सभा, एवं विधान सभा के सदस्य होते हैं सदस्यता के पूरे अधिकार रखते हैं अर्थात् वे मतदान कर सकते हैं, निर्वाचित पद पर रह सकते हैं एवं जिला परिषद की कार्यवाहियों में भाग ले सकते हैं। इस सम्बन्ध में सादिक अली समिति ने यह सुझाव दिया कि लोक सभा और विधान सभा के सदस्यों को मत देने का अधिकार होना चाहिए किन्तु उन्हें पंचायती राज संस्थाओं में कोई पद ग्रहण करने का अधिकार नहीं होना चाहिए। जिलाधीश को छोड़कर जिला परिषद के अन्य सदस्य अपने-अपने एक समापन चुनते हैं जो कि प्रमुख कहलाता है। जिला प्रमुख जिला परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करता है और सचिव एवं जिला परिषद के स्टाफ पर प्रशासकीय नियन्त्रण रखता है। वह पंचायती एवं पंचायत समितियों के सामयिक निरीक्षण द्वारा निरन्तर सम्पर्क बनाए रखता है, उससे यह आशा की जा सकती है कि वह उनकी योजनाओं एवं कार्यक्रमों में निर्देशन प्रदान करेगा। जिला परिषद के प्रशासकीय स्टाफ में एक सचिव होता है जो कि साधारणतः राजस्थान की प्रशासकीय सेवा का वरिष्ठ अधिकारी होता है। उसके अतिरिक्त एक छोटा लिपिक संस्थान भी होता है जिसमें निम्न एवं उच्च थोड़ी-थोड़ी लिपिक होते हैं।

जिला परिषदों को मुश्किल से ही कोई कार्यपालिका सम्पत्ती काय दिया जाता है। उनका मुख्य कार्य विभिन्न पंचायत समितियों के कार्यों को पर्यवेक्षण एवं समन्वित करना है तथा पंचायत, पंचायत समिति और सरकार के

बीच एक कड़ी का काम करना है। जिला परिषद द्वारा पंचायत समिति की योजनाओं को समन्वित एवं एकीकृत किया जाता है। यह आवश्यक नहीं है कि जिला परिषद स्थायी समितियों की नियुक्ति करे किन्तु यह सोचा जाता है कि वह उप-समितियों के माध्यम से ही कार्य करेगी। ये उपसमितियाँ उस प्रकार से उस समय तथा उतनी संख्या में नियुक्त की जाएंगी जितनी की आवश्यक हों।

अन्य राज्यों में देहाती स्थानीय प्रशासन (Local Government in other States)

कुल मिला कर देखा जाये तो भारत में देहाती स्थानीय सरकार की वर्तमान व्यवस्था का इतिहास लम्बा नहीं है। सन् १९०६ में विकेन्द्रीकरण पर जो शाही आयोग नियुक्त किया गया उसने गांवों में स्वायत्त सरकार की स्थापना पर जोर दिया। आयोग का कहना था कि एक गांव की अवहेलना करके नगरपालिकाओं और स्थानीय बोर्डों द्वारा शक्ति प्रदान करके सरकार ने एक गलत कदम के साथ प्रारम्भ किया है। देहाती स्वायत्त सरकार व्यवस्था को प्रारम्भ करने में अब तक अल्प सफलता प्राप्त हुई है, जिसके पीछे मुख्य कारण यह है कि हमने जड़ से प्रारम्भ नहीं किया है और इसलिए यह अत्यन्त वांछनीय है कि गांवों में कुछ स्थानीय कार्यों के प्रशासन के लिए ग्राम पंचायतें बनाई और विकसित की जाएं।¹ भारत सरकार ने इस दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए प्रांतीय सरकारों को भेजे गये अपने १९१५ के प्रस्तावों में इस विषय पर प्रकाश डाला। सन् १९१६ के संवैधानिक सुधारों के साथ-साथ कई प्रांतों में ग्राम पंचायतों की स्थापना के लिए कदम उठये गये किन्तु जनता के असहयोगपूर्ण दृष्टिकोण एवं दोषपूर्ण योजनाओं के कारण कुछ भी उल्लेखनीय कार्य न हो सका।

बिहार में पंचायती-राज अधिनियम सन् १९४७ में पास किया गया और इसकी क्रियान्विति १९४९ में प्रारम्भ हुई। इस राज्य में ३१ मार्च, १९५६ तक ७६३६ ग्राम पंचायतें गठित हो चुकी थीं। अब तक करीब पूरा राज्य ग्राम पंचायतों से व्याप्त हो चुका है। ग्राम पंचायत अधिनियम के अनुसार राज्य सरकार एक सूचना द्वारा किसी भी गांव में पंचायत की स्थापना कर सकती है। राज्य सरकार द्वारा पंचायत के नाम तथा सीमा निश्चित कर दी जाती है। अधिनियम के द्वारा गांव को परिभाषित नहीं किया गया है तथा इसे कार्यपालिका पर ही छोड़ दिया गया है कि वह

1. "In ignoring a village, the primary unit at the time of giving power of local Govt. through municipalities and Local Boards the Govt. made the beginning with a false step. The scanty success hitherto made to introduce a system of rural self-Govt. is largely due to the fact that we have not built from the bottom and hence it is most desirable to constitute and develop Village Panchayats for administration of certain local affairs within the village."

—Royal Commission on Decentralization.

इस क्षेत्र का निश्चय करने द्वितीय पंचायत का गठन करने के उद्देश्य से यह नियम माना जाना चाहिए। गांव-निर्वाह द्वारा यह नियुक्त किया गया कि उनका विचार के बिना मध्य पंचायत की स्थापना पांच हजार की जनसंख्या पर कर ना जान जबकि छोटी गांवपुर जिला में कम से कम जनसंख्या २५०० रखा गई है। अतः मध्य प्रदेश राज्य में पंचायतों के संगठन का आधार समान की भावना न होकर मध्य प्रदेश का विद्यमान है। यह विद्यमान इतना बड़ा है कि इनके द्वारा स्थानीय स्वायत्त सरकार की समस्याओं की भूत प्रकृति का भां भुना दिया जाता है। यद्यपि भौतिक तथा जनसंख्या तथा जनसंख्या का प्रकार भिन्नपूर्ण एवं मान जा सकते हैं किन्तु इनमें समानता का नतीजा से अधिक महत्व नहीं दिया जा सकता। यदि समस्या के विद्यमान की दृष्टि से सामान्य दिया जाए तो हम उन गांवों का विभाजन करना पड़ता जिसकी जनसंख्या ५००० से कम है तथा कुछ बड़े गांवों को परस्पर मिलाना भी होना चाहिए जनसंख्या की दृष्टि से उनका पर्याप्त बनाया जा सके। जब कई गांवों का एक साथ मिला करके एक पंचायत का स्थापना का जाता है तो प्रायः ऐसा प्रायः पंचायत में एकता का भावना नहीं रह पाता। एक बड़े राज्य संगठन के संगठन में निश्चित हुए व्यवस्थापन मंडल समिति ने अपने प्रतिवेदन में बताया है कि सामान्यतः इनमें भावनात्मक एकता का अभाव होता है और इसलिए उन लोगों द्वारा विकास कार्यों में कम प्रतिक्रिया प्रदर्शित की जाती है। जो कि एक से अधिक गांवों में रहते हैं। प्रायः यह भा देखा गया है कि सामयिक पंचायतों के कार्य करने नहीं होने उनमें अनेक समस्याएँ और अनेक पैदा हो जाती हैं। स्कूल व्यवस्था विविधताओं से होने जस मानसों पर अनेक गहन फट्टियाँ पैदा हो जाती हैं। आधारभूत ऋण का मांदाई भी कई गम्भीर समस्याएँ पैदा करती हैं। इन पंचायतों की बैठकों में रहने वाली उपस्थिति भां हूँ होता है। इन सब हानियों के हाव भूत भी यह कहा जाता है कि कई गांवों को मिलाकर बनाई गई पंचायत में आवश्यक स्टाफ का खर्च कम हो जाता है तथा सामान्य जीवन में विपन्नताओं को जाना जातिगत भां भाव की प्रवृत्तियों भां देखा जाता है। अतः में इस सम्बन्ध में निश्चित रूप से कुछ भां नही कहा जा सकता। समूची इन पंचायतों एक स्थान पर प्रस्थापित कर सकता है तो दूसरे स्थान पर बड़ा अनेक समस्याएँ पैदा कर सकता है। अब गांवों का समूची इन किया जाता है तो पंचायत ध्यान रखा जाना है तथा बड़ी की जनता द्वारा अभिप्रेत इच्छाओं के विरुद्ध कुछ भां नहीं किया जा सकता।

ग्राम सभा (Village Assembly)—विहार राज्य में एक ग्राम पंचायत के अधिभार क्षेत्र में रहने वाले सभी वयस्क मिल कर ग्राम सभा बनाते हैं जिसको कि पंचायत कहा जाता है। यह सरोज और रबी का फसल के बाद एक वार्षिक तथा एक अर्ध-वार्षिक सामान्य बैठक बुलाता है। मुखिया यदि स्वयं चाहे धपका पंचायत के १/५ सम्पूर्ण उसमें निहित में प्रायता करे तो वह अनिवार्य बैठक भां बुला सकता है। कुल सम्पत्ति का १/४ भाग गणपूर्ति के लिए जरूरी है। पंचायत का आकार बहुत बड़ा होता है क्योंकि मोटे रूप से वयस्क जनसंख्या कम से कम आधा भाग स्त्रीय रूप से

पर का होता है। इस प्रकार पंचायत की सदस्य संख्या २५०० हो जायेगी तथा कम से कम ६०० व्यक्ति उसकी गणपूर्ति के लिए जरूरी है।

कार्यपालिका या मुखिया (The Executive or Chief)—प्रत्येक पंचायत में एक मुखिया होता है जो कि सम्पूर्ण वयस्क जनसंख्या द्वारा सरकार द्वारा निर्धारित रीति से चुना जाता है। मुखिया का चुनाव गुप्त मत-पत्र व्यवस्था द्वारा होता है। उसे पंचायत के बहुमत के निर्णय द्वारा हटाया जा सकता है, वैसे उसका कार्यकाल तीन वर्ष का होता है।

कार्यपालिका समिति (The Executive Committee)—इनमें सात से लेकर पन्द्रह तक सदस्य होते हैं जो कि मुखिया द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। यह पंचायत का कार्यपालिका अंग है। यह एक प्रकार से मन्त्री मण्डल सरकार के सिद्धान्तों पर आधारित होती है किन्तु इस सम्बन्ध में एक कानूनी आवश्यकता यह है कि कार्यपालिका समिति के निर्णय इसके सदस्यों के बहुमत द्वारा लिये जाने चाहिये। यह तत्त्व मन्त्री मण्डल सरकार के सिद्धान्तों की श्रेणी में नहीं आता। एक व्यक्ति द्वारा नियुक्त समिति स्वाभाविक रूप से विभाजित हो सकती है। इसमें कैंडीनेट जैसी एकता की आशा नहीं की जा सकती। कार्यपालिका समिति के सदस्य प्रायः मुखिया के प्रस्ताव की मान लेते हैं क्योंकि ऐसा न करने पर मुखिया को त्याग-पत्र देना पड़ेगा और परिणामस्वरूप कार्यपालिका समिति भंग कर दी जायेगी।

संयुक्त समितियाँ (Joint Committees)—इस प्रकार की समितियाँ दो या इससे अधिक पंचायतों द्वारा बनाई जाती हैं। ऐसा करने के लिये उन्हें लिखित रूप में उन उद्देश्यों को रखना होता है जिनकी साधना के लिये यह समिति गठित की जा रही है तथा जिसमें वे संयुक्त रूप से रुचि लेते हैं। इस प्रकार की समितियों के पास वे हस्तांतरित शक्तियाँ रहेंगी जो कि सम्बन्धित पंचायतों द्वारा इनको सौंपी जायें। इन समितियों के बारे में पंचायतों के बीच उठने वाला कोई भी मतभेद जिला पंचायत अधिकारी को भेजा जाता है जिसका निर्णय अन्तिम माना जायेगा। इस प्रकार की समिति में तीन सदस्य होंगे जिनका निर्वाचन प्रत्येक पंचायत द्वारा किया जायेगा और इस समिति में होने वाले सम्पूर्ण व्यय का भार सम्बन्धित पंचायतों द्वारा उठाया जायेगा।

ग्राम सेवक—ग्राम सेवक सरकार द्वारा नियुक्त एक स्थायी सेवक होता है। यह ग्राम पंचायत कार्यालय का कर्ता-वरता है तथा क्रियान्वित की जाने वाली योजनाओं एवं कार्यक्रमों को तैयार करने के लिये उत्तरदायी है। वह कार्यपालिका समिति के सम्मुख स्वीकृति के लिये कार्यक्रम को प्रस्तुत करता है। यह देखना भी उसका कार्य समझा जाता है कि मुखिया और कार्यपालिका समिति ऐसा कोई कार्य न करें जो कि कानून और नियमों के विपरीत हो। वह कार्यपालिका समिति के लिये मुख्य प्रशासक सहायक होता है। उसका कार्य, कार्यपालिका समिति के निर्णयों को क्रियान्वित करना है। वह सरकार का एजेंट भी है। ग्राम सेवक अपने कार्यों को भली प्रकार सम्पन्न कर सके इसके लिये आठ सप्ताह की एक प्रशिक्षण योजना भी लागू की गई है। उनके लिए एक स्थायी प्रशिक्षण स्कूल खोला गया है। ग्राम

सेवक की योग्यताओं एवं उसके बतन को देखते हुये उसके वर्तमान तथा उत्तरदायित्व बहुत अधिक है। वह सादा बहुत शिक्षित होता है तथा उसे वेतन भी अच्छा नहीं मिलता। क्या दो माह के प्रशिक्षण काल में उसे कुछ सिखाया जा सकेगा, कदापि नहीं।

स्वयंसेवक गश्त (Volunteer Force)—बिहार पंचायत अधिनियम के भाग २६ के अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत को कार्यपालिका समिति द्वारा नियुक्त मुख्य अधिकारी के अधीन एक ग्राम स्वयं सेवक गश्त की संगठन करना होता है। इस सघ में १४ से लेकर ३० तक की उम्र वाले सभी स्वस्थ युवकों को लिया जाता है। इसका कार्य सामान्य देखभाल करना है तथा भाग लगे, बाढ़ आने एवं महामारी फैलने जैसी सड़क की घड़ियों में उपयोगी काम करना है। राज्य सरकार द्वारा इस सघ के प्रशिक्षण, अनुशासन एवं सदस्यता हार के लिये कानून नियम बनाये गये हैं।

मैसूर राज्य में ग्राम पंचायतें

[Village Panchayats in Mysore]

मैसूर राज्य के गावों में दोहरी प्रशासन व्यवस्था है। एक तो प्राचीन वंश परम्परा व्यवस्था पर आधारित है और दूसरी निर्वाचन व्यवस्था पर। ग्राम्य प्रशासकीय संगठन अतीतकाल की तरह आज भी पुरानी परम्पराओं एवं आचरण को बनाए हुए है जबकि केन्द्रीय सत्ताओं ने चुनाव के आधार पर व्यवस्थापन पारित कर लिया ताकि गावों में अच्छा प्रशासन रखा जा सके। यद्यपि विभिन्न नियम उपनियम बन चुके हैं किन्तु फिर भी ग्राम अधिकारियों के पद-स्तर में आज भी पुरानी वंश परम्परागत व्यवस्था लागू है। सन् १९२९ के ग्राम पंचायत नियमों में निर्वाचन व्यवस्था को प्रारम्भ किया जिसके अनुसार समापति, सचिव एवं ग्राम समिति को गाव के सभी वयस्कों द्वारा चुना जाना था। किन्तु दुर्भाग्य से नई व्यवस्था इच्छा के अभाव एवं पुरानी परम्पराओं की उपस्थिति के कारण सफल न हो सकी। विधेय १९३० वर्ष का अनुभव यह स्पष्ट रूप से सिद्ध करता है कि नई

भी उचित रूप से क्रियान्वित नहीं किया गया और वह सफलता प्राप्त नहीं कर रही है। यद्यपि १६००० गावों में १२४६८ पंचायतें मौजूद हैं किन्तु फिर भी देहाती विकास कार्यों में कोई उत्प्रेक्षणीय कार्य नहीं हुआ। अतः नई व्यवस्था के अन्तर्गत गाव के अधिकारी नाम मात्र के लिए कार्य कर रहे हैं और व्यावहारिक रूप से गावों के प्रशासन में उनकी कोई प्रभावशाली भागीदारी नहीं है। उनमें स्थान पर पटेल, शानभोग, खानदारी, घोड़ी तथा निरगन्धी मात्र भी गाव के प्रशासकीय क्षेत्र को प्रभुत्व करते हैं। यह मानना पड़ेगा कि प्रशासन की व्यवस्था चाहे कुछ भी क्यों न हो किन्तु पंचायतें केन्द्रीय प्रशासन की आज्ञाओं के अनुसार कार्य नहीं कर रही हैं। पंचायतों के कार्यों को अनिश्चित आनर्पण प्रदान करने के लिए मैसूर सरकार ने ग्राम पंचायत अधिनियम, १९३० को पास किया। इस प्रकार इस राज्य में भी पुरानी वंश परम्पराओं के अभाव में प्राचीन परम्पराओं को छोड़कर वर्तमान की

मैसूर राज्य में पंचायतें बहुत पहले से ही एक स्वायत्त अस्तित्व रखती हैं। जब विकेन्द्रीकरण पर शाही आयोग ने हमारी ग्राम सभाओं के पुनर्जन्म के लिए सिफारिशें कीं तो भी यहां पंचायतें पर्याप्त लोकप्रिय थीं। राज्य के प्रशासकों की वृद्धि के साथ-साथ ये संस्थाएँ भी अपना प्रभाव बढाने लगी हैं। यदि उनके विकास का एक सर्वेक्षण किया जाये तो अनेक नियम एवं विनियम हमारे सामने आते हैं जैसे १८६८ का मैसूर गांव नियमन, १९०८ का गांव कार्यालय नियमन, १९११ का टैंक पंचायत नियमन, १९१४ की मैसूर गांव विकास योजना, १९२६ के गांव पंचायत नियमन आदि। बाद में पंचायतों ने सन् १९२६ के नियमन के अनुसार कार्य किया। इस नियमन से पूर्व मैसूर राज्य में ८१६ पंचायतें थीं। किन्तु वैसे प्रत्येक गांव में उसकी अपनी ग्राम समिति थी जिसका प्रबन्ध वंश-परम्परागत अधिकारियों द्वारा किया जाता था। १९२६ के नियमन के द्वारा ७६७६ पंचायतें संगठित की गईं। सन् १९५१ की एक प्रशासकीय रिपोर्ट के अनुसार मैसूर के १६ हजार गांवों में १२४६८ पंचायतें थी। भारत के अन्य भागों की भांति यहां भी प्रशासकीय सुविधा की दृष्टि से पंचायतों को तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया। प्रथम, एकहरी पंचायतें जो कि बड़े गांवों के लिए अलग से संगठित की गई थीं। दूसरे, समूह पंचायतें वे पंचायतें थीं जिनमें कि कई छोटे गांवों को एक ही पंचायत के अधीन एकीकृत कर दिया जाता है। तीसरे, कुछ अत्यन्त छोटे-छोटे गांव होते हैं जहां कि गांव के सभी निवासी, गांव के प्रशासन के कार्यों में भाग लेते हैं।

मैसूर राज्य की स्थानीय पंचायतों का संगठन एवं कार्य हमारे राज्यों की ग्राम पंचायतों से बहुत कुछ समानता रखता है, अन्तर केवल यह है कि यहां ग्राम्य अधिकारियों को अलग नाम दिये गये हैं। वंश परम्परागत व्यवस्था में प्रमुख व्यक्तित्व हैं—पटेल, शान्भोग (Shanbhogue), थोटी (Thoti), थालवारी (Thalwari) तथा निरगन्धी (Nirganthi) आदि। पटेल गांव का मुख्य होने के कारण एक सम्मानजनक स्थान रखता है। सरकार के एक अभिकरण के रूप में वह सरकार एवं ग्रामीणों के बीच कड़ो का काम करता है। उसके अनेक उत्तरदायित्व हैं। वह भूराजस्व एकत्रित करता है। वह गांव के जीवन एवं मौत का रजिस्टर रखता है। इसके अतिरिक्त गांव में शान्ति एवं व्यवस्था बनाये रखने के लिए उसको कुछ पुलिस की शक्तियां भी सौंपी गई हैं। उसके बाद महत्व की दृष्टि से गांव के लेखापाल का नाम आता है जिसे शान्भोग कहते हैं। वह गांव के लेखे रखता है, साथ ही भूराजस्व का अभिलेख भी रखता है। इसके अतिरिक्त वह पंचायतों, जिला बोर्डों एवं व्यवस्थापिका के मतदाताओं की सूची तैयार करता है। गांव के प्रशासन को अधिक सरल एवं सफल बनाने के लिए थोटी, थालवारी, तथा निरगन्धी आदि अन्य व्यक्ति भी होते हैं। थोटी गांव का एवं उनकी फसलों का एक उत्तरदायी चौकीदार होता है। वह राजस्व को एकत्रित करने में पटेल की सहायता करता है। निरगन्धी गांव में सिंचाई के पानी का अधिकारी होता है। वह गांव की कृषि भूमि के लिए जल के उचित वितरण की व्यवस्था करता है। गांव के ये अधिकारी वंश-परम्परागत रूप से अपने पद पर कार्य

करते हैं। यह व्यवस्था कुछ परिवर्तनों के साथ घात्र भी १९०६ के गाव कार्यालय नियमन के अनुसार कार्य कर रही है।

दूसरी ओर मिश्र व्यवस्था भी है जो कि १९२६ के नियमन द्वारा स्थापित निर्वाचित व्यवस्था के आधार पर कार्य कर रही है। इस नियमन के अनुसार प्रत्येक गाव या तो स्वयं की अपनी पंचायत रखता है अथवा एक पंचायत के नीचे आ जाता है। पंचायतों में कम से कम ७ और अधिक से अधिक १२ सदस्य होते हैं। ये प्रायिक रूप से नामजद होते हैं तथा प्रायिक रूप से इनका निर्वाचित किया जाता है। किसी भी स्थिति में चुने हुए सदस्य कुल मर्यादा के आधे से कम नहीं होने चाहिए। कुछ मोटे अनुसूचित एवं आनुकूल वर्गों के लिए सुरक्षित रहती हैं। शराबियों एवं अपराधियों को छोड़कर गाव के सभी दायरक चुनावों में भाग ले सकते हैं।

सन् १९२६ के नियमन ने पंचायतों को यह अधिकार दिया कि वे अपना समापति (Chairman) चुन सकें। प्रारम्भ में इस शक्ति का प्रयोग बहुत कम पंचायतों द्वारा किया गया। सन् १९२७ में लगभग २५७८ पंचायतों को उनका समापति चुनने का अधिकार था किन्तु इनमें से केवल ४८३ ने ही अपने अधिकार का प्रयोग किया। सन् १९५१ में स्थित १२४६८ पंचायतों में से केवल ११५२२ पंचायतों ने अपने अधिकार का प्रयोग किया। बाकी पंचायतों में समापति को उप-प्रायुक्त द्वारा नियुक्त कर दिया जाता था। यदि समापति लिखना-पढ़ना नहीं जानता हो तो मन्त्रि के सदस्यों में से एक को उसका सचिव बना दिया जाता तथा उसके लिए उसे कुछ भत्ता दिया जाता। अलग अलग वर्षों के कागड़ों को देखने पर प्रतीत होता है कि पंचायतों की बैठकें कम होनी लगीं किन्तु जब बैठकें होनी थीं तो कुछ न कुछ कार्य प्रवरण किया जाता था। जो पंचायतें इस प्रकार निर्वाचन के मिष्ठान्त पर गठित हैं उनका अस्तित्व नाम मात्र का है, वे कार्य कुछ भी नहीं करती। पंचायतों का चुनाव तीन वर्ष में एक बार होता है।

स्थानीय सरकार की अन्य इकाइयों की भांति पंचायतों को भी तीन प्रकार के कार्य सौंपे गये हैं—आध्यकारी कार्य, स्वेच्छापूर्वक कार्य तथा हस्तांतरित कार्य। पंचायतों के आध्यकारी कार्यों में हम जिन कार्यों को समाहित कर सकते हैं वे हैं—गाव की सड़कों तथा पुनो की बनावट एवं मरम्मत, गाँवों के बीच संचार व्यवस्था को मजबूत बनाना, कुआँ तथा ताताओं की रचना, गलियों एवं नालियों को साफ रखना, पशुओं तथा मनुष्यों को पीने के पानी की सुविधा दुकानों बनाने एवं मनोरंजन गृहों की रचना का प्रावधान करना, यात्राओं, मेलों, एवं समारोहों का आयोजन करना आदि आदि। ऐच्छिक धरोहों में आने वाले पंचायतों के कार्य प्रवर्तित हैं। मैयूर की प्रायिक प्रशासकीय विधियों में इस बात पर जोर दिया गया है। १९४६-५० में गाव सड़क का विकास २८८ मील तथा ५ पर्याप्त सम्बन्धी सड़क ठक किया गया। इसी प्रकार अन्य विवरण, पोषणोपकरण, दिहाड़ी जर्जियों का कार्यालय आदि क्षेत्रों में पंचायतों द्वारा पर्याप्त उपयोगी कार्य किये गये। गाँव के कई गाँवों में म.वर्जित माधनाम एव पुस्तकालय भी हैं। पंचायतों के पास कुछ छोटे कार्य भी होते हैं जो कि सरकार द्वारा हस्तांतरित किये जाते हैं। उदा-

हरण के लिये वे ऐतिहासिक महत्व के स्थानों की रक्षा एवं मरम्मत का कार्य करते हैं तथा सरकारी सम्पत्ति पर उचित सरक्षक नियुक्त करते हैं।

मैसूर राज्य में पंचायत व्यवस्था की प्रगति एवं कार्य अधिक संतोषजनक नहीं कहे जा सकते। इसके पीछे अनेक कारण हैं। सर्वप्रथम वंश परम्परागत सिद्धान्त का नाम लिया जा सकता है जो कि अधिक उत्साहपूर्ण कार्य एवं प्रतियोगितापूर्ण दृष्टिकोण के मार्ग में सबसे बड़ी बाधा है। जो लोग गांव के इन पदों पर आसीन होते हैं वे अपनी योग्यताओं के आधार पर ऐसा नहीं करते वरन् वंश परम्परागत रूप में ही वे इसे प्राप्त कर लेते हैं। इनमें से अधिकांश तो सन्तोषजनक रूप से प्रशिक्षित भी नहीं होते और न ही वे अच्छी शिक्षा प्राप्त होते हैं। इन लोगों के कुछ निहित स्वार्थ एवं रुढ़िवादी दृष्टिकोण होते हैं। गांव समाज के हित इसकी तुलना में गौण बन जाते हैं। इस व्यवस्था में ऐसे व्यक्ति के शक्ति में आने के अवसर कम रहते हैं जो कि कठिन परिश्रमी हो तथा कार्यालय में आने का अच्छा अनुभव रखता हो और इस प्रकार समाज के हितों की अच्छी प्रकार से साधना कर सके। ऐसे व्यक्ति जिनको ग्रामीण समाज में पर्याप्त सम्मान और आदर प्राप्त है, गांव में चुनाव व्यवस्था के आधार पर कार्य कर रही समितियों पर अपना पूरा-पूरा असर रखते हैं। वे ग्राम समिति के चुनाव के लिए ऐसे व्यक्ति को उम्मीदवार बनाते हैं जो कि उनकी आज्ञाओं का अधिक से अधिक पालन कर सके। इस प्रकार वे निर्वाचित समितियों के स्तर एवं शक्ति को नीचे गिरा देते हैं।

पंचायतों की अकार्यकुशलता उनके वित्तीय प्रशासन के बारे में भी देखी जा सकती है जिस पर कि सारी चीजें निर्भर करती हैं। वे अनुमानित कर को एकत्रित नहीं कर पाते और इस प्रकार लाखों रुपये की रकम वक़ाया के रूप में पड़ी रहती है। तीसरे, पंचायतों की एक महत्वपूर्ण कमजोरी यह भी है कि ये उन अधिकारों एवं शक्तियों की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं देते जो कि विभिन्न नियमनों द्वारा इनको सौंपी गई है। उन्होंने अपने अधिकारों पर वांछनीय जोर नहीं दिया है और इसी कारण अभी तक उच्च सत्ताओं की अवीनस्यता में कार्य करती हैं। समय-समय पर पंचायतों के प्रशासन में जो विस्तार होता है, गांव वाले लोग उसके प्रति भी जागरूक नहीं रहते। वे अभी तक इसी धारणा के हैं कि उनके प्रशासन का क्षेत्र सीमित है। उनको कुछ कर उगाहने हैं तथा उन्हें स्थानीय मेलों तथा त्यौहारों पर खर्च कर देना है। इसके अलावा उनका कोई कार्य नहीं है।

पंचायतों के कार्य का यह रख इस बात को स्वाभाविक बना देता है कि उच्च अधिकारी वर्ग पंचायतों के कार्यों में हस्तक्षेप करें और उनकी प्रक्रिया के लिये उलझे हुये नियम बना डाले। फलतः अनेक पंचायतों ने अपने गांवों के विकास कार्यों में उत्साह रखना ही छोड़ दिया। पंचायतों के वित्तीय स्रोत भी सीमित होते हैं अतः वे वांछित कार्यों को सम्पन्न नहीं कर पातीं। अल्प-राजस्व के होते हुये वे व्यापक विकास योजनाओं के बारे में नहीं सोच सकती। प्रत्येक कार्यक्रम के लिये उसे सरकार की सहायता पर निर्भर रहना पड़ता है जिसका अर्थ होता है सरकार का अधिक पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण। इन परिस्थितियों में यह कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि मैसूर राज्य की पंचायतें केन्द्र सरकार की दृष्टि से संतोषजनक कार्य नहीं कर रही हैं।

करते हैं। यह व्यवस्था कुछ परिवर्तनों के साथ प्रायः भी १९०६ के गांव कार्यान्वय नियमन के अनुसार कार्य कर रही है।

दूसरी ओर मिश्र व्यवस्था भी है जो कि १९२६ के नियमन द्वारा स्थापित निर्वाचन व्यवस्था के आधार पर कार्य कर रही है। इस नियमन के अनुसार प्रत्येक गांव या तो स्वयं की अपनी पंचायत रखता है अथवा एक पंचायत के नीचे आ जाता है। पंचायतों में कम से कम ७ और अधिक से अधिक १२ सदस्य होते हैं। ये प्रायः रूप से नामजद होते हैं तथा प्रायः भू से इनको निर्वाचन किया जाता है। किसी भी स्थिति में चुने हुए सदस्य कुल मत्स्या के घाघे से कम नहीं होने चाहिए। कुछ सीटें अनुसूचित एवं अनाथित वर्गों के लिए सुरक्षित रहती हैं। गराबियों एवं अपराधियों को छोड़कर गांव के सभी वयस्क चुनावों में भाग ले सकते हैं।

सन् १९२६ के नियमन ने पंचायतों को यह अधिकार दिया कि वे अपना समिति (Chairman) चुन सकें। प्रारम्भ में इस शक्ति का प्रयोग बहुत कम पंचायतों द्वारा किया गया। सन् १९२७ में लगभग २५७५ पंचायतों को उनका समिति चुनने का अधिकार था किन्तु इनमें से केवल ४८३ ने ही अपने अधिकार का प्रयोग किया। सन् १९२९ में मित १९४६ पंचायतों में से केवल ११५२२ पंचायतों ने अपने अधिकार का प्रयोग किया। बाकी पंचायतों में समिति को उप-प्रायुक्त द्वारा नियुक्त कर दिया जाता था। यदि समिति लिखना-पढ़ना नहीं जानता हो तो मन्त्रि के सदस्यों में से एक को उसका मन्त्रि बना दिया जाता तथा उसके लिए उसे कुछ भत्ता दिया जाता। अलग अलग वर्गों के प्रायः को-देस्त

पञ्जाब राज्य में पंचायत प्रशासन (Panchayat Administration in Punjab State)

ब्रिटिश शासन काल में देहली क्षेत्रों का प्रशासन पटवारी, नम्बरदार, सफैपोश तथा जेठदारों द्वारा किया जाता था। इनमें नम्बरदार का मुख्य कार्य अपने गांव में स राजस्व एकत्रित करना तथा उसे जिला मुख्य कार्यालय की ट्रेजरी में जमा करा देना था। वह गांव में भूमि एवं व्यवस्था स्थापित करने की कुछ कानूनी शक्तियां रखता था। प्रायः वह प्रायः पंचायत की बैठकों की अध्यक्षता करता था। वह कुछ ग्रामीण पदों का प्रशासन करता था। वह अपराधों की शोचनीय करने तथा अपराधियों का पता लगाने में पुलिस की सहायता करता था। वह गांव में मरने वालों तथा जन्म लेने वालों की एक सूची रखता था तथा पुलिस को उसकी सूचना देता था। वैसे गांव में प्रायः एक ही मुखिया होता था किन्तु किसी-किसी गांव में कई मुखिया भी हो जाते थे। इन सब नम्बरदारों के ऊपर कार्य करने वाले आला नम्बरदार को सफेद पोत कहा जाता था। आला से पंचायत गांवों को एक जेल में समूहीकृत कर दिया जाता था जो कि जेठदार के अधीन कार्य करती थी। जेलदार जेल का सर्वाधिक प्रभावशाली व्यक्ति होता था तथा सभी नम्बरदारों एवं सफेद पोतों के कार्य का पर्यवेक्षण करता था। प्रशासन की दृष्टि से ये जेठदार जिला बोर्डों में रहते थे। इनको नामजदगी द्वारा अथवा निर्वाचन के द्वारा जिला बोर्डों का सदस्य बना दिया जाता था। अहा के उप-प्रायुक्त

हरण के लिये वे ऐतिहासिक महत्व के स्थानों की रक्षा एवं मरम्मत का कार्य करते हैं तथा सरकारी सम्पत्ति पर उचित मरक्षक नियुक्त करते हैं।

मैसूर राज्य में पंचायत व्यवस्था की प्रगति एवं कार्य अधिक नतोप-जनक नहीं कहे जा सकते। इसके पीछे अनेक कारण हैं। सर्वप्रथम वंश परम्परागत सिद्धान्त का नाम लिया जा सकता है जो कि अधिक उत्साहपूर्ण कार्य एवं प्रतियोगितापूर्ण दृष्टिकोण के मार्ग में सबसे बड़ी बाधा है। जो लोग गांव के इन पदों पर आसीन होते हैं वे अपनी योग्यताओं के आधार पर ऐसा नहीं करते वरन् वंश परम्परागत रूप में ही वे इसे प्राप्त कर लेते हैं। इनमें से अधिकांश तो सन्तोषजनक रूप से प्रशिक्षित भी नहीं होते और न ही वे अच्छी शिक्षा प्राप्त होते हैं। इन लोगों के कुछ निहित स्वार्थ एवं रुढ़िवादी दृष्टिकोण होते हैं। गांव समाज के हित इसकी तुलना में गौण बन जाते हैं। इस व्यवस्था में ऐसे व्यक्ति के शक्ति में आने के अवसर कम रहते हैं जो कि कठिन परिश्रमी हो तथा कार्यालय में आने का अच्छा अनुभव रखता हो और इस प्रकार समाज के हितों की अच्छी प्रकार से साधना कर सके। ऐसे व्यक्ति जिनको ग्रामीण समाज में पर्याप्त सम्मान और आदर प्राप्त है, गांव में चुनाव रखते हैं। वे ग्राम समिति के चुनाव के लिए अपने पूरा-पूरा असर बनाते हैं जो कि उनकी आज्ञाओं का अधिक से अधिक पालन कर सके। इस प्रकार वे निर्वाचित समितियों के स्तर एवं शक्ति को नीचे गिरा देते हैं।

पंचायतों की अकार्यकुशलता उनके वित्तीय प्रशासन के बारे में भी देवूति के लिए आवश्यक माना जाता है। वे अनुमानित सरपंच तथा एक नायब सरपंच का चुनाव करती हैं। वे अनुमानित सरपंच को कुल सदस्यों के २/३ बहुमत से हटाया जा सकेगा। ऐसा करने पर पूर्व पंचायतों के संचालक की अनुमति लेना अनिवार्य है।

सरपंच द्वारा पंचायत की बैठक माह में कम से कम एक बार अथवा जब भी पंचों के बहुमत द्वारा प्रार्थना की जाये, बुलाई जायेगी। इसकी गणपूर्ति ५१ होती है। ग्राम पंचायतों द्वारा अनेक कर्मचारियों को नियुक्त किया जायेगा जिनकी संख्या एवं तरीका उपयुक्त अधिकारी द्वारा निर्धारित होंगे। पंचायत के कार्य अनिवार्य एवं ऐच्छिक दोनों ही प्रकार के हैं। गांवों में प्राथमिक शालाएँ खोलना ऐच्छिक श्रेणी के विषयों में रखा गया। ग्राम पंचायतों को जनकल्याण की दृष्टि से कुछ आज्ञाओं प्रसारित करने का अधिकार दिया गया है। उदाहरण के लिए वे ऐसे कुओं से पानी पीने पर रोक लगा सकती हैं जिससे कि जन-स्वास्थ्य को हानि होने का खतरा हो। यदि पंचायत की आज्ञाओं की अवहेलना की जाये तो पंचायतें २५ रु० तक का जुर्माना कर सकती हैं। पंचायत को यह अधिकार प्राप्त है कि वह अपने सदस्यों के २/३ बहुमत से एक प्रस्ताव पास करके अपने पंचायत क्षेत्र में नशाबन्दी लागू कर सकती है और उसके निर्णय आवश्यक को मानने होंगे। सरपंच तथा पंचायत द्वारा विशेष रूप से शक्ति प्राप्त पंच को अपने क्षेत्र के किसी भी घर में प्रवेश पाने का अधिकार है। किन्तु इसके लिए पूर्व सूचना देना

हैं तथा मेलो एव वाजारो का प्रबन्ध करती हैं। पचायतो का एक समूह मिलकर स्कूल, अस्पताल आदि खोल सकता है। न्यायिक कार्य करने की दृष्टि से पचायतो को प्रथम, द्वितीय एवं तृतीय श्रेणियों में विभाजित किया गया है। विकेन्द्रीकरण की नीतियों द्वारा पुलिस तथा अन्य स्थानीय अधिकारियों को तानाशाही से समाप्त करने के लिए पर्याप्त स्वागत किया गया है। इसमें मानवीय मूल्यों पर पर्याप्त जोर देते हुए प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों को बढ़ावा देने का प्रयास किया गया है।

पचायती राज की नवीन व्यवस्था में भी अनेक खतरनाक सम्भावनाएँ हैं। गाव की जनता प्रायः अशिक्षित एवं अज्ञानयुक्त है। उसके बन्धों पर उत्तरदायित्व का भार ढालना अनुपयुक्त है। गाव वालों की सामान्य बुद्धि पर जो मरोसा किया गया है वह इतना विश्वसनीय नहीं है जिसे कि उनकी गरीबी, अशिक्षा एवं अज्ञान आदि भदेहजनक हैं। पचायतो के कार्यों का अतीत अनुभव यह बताता है कि इनमें प्रायः धोखेबाज तथा सस्ते लोग चुन कर भा जाते हैं। खुले पत्र द्वारा चुनाव होने के कारण अनेक भ्रष्टाचार घटनाएँ घट जाती हैं। इस प्रकार निर्वाचित पंच कभी भी अपने विरोधी को नहीं भूल पाता तथा निर्णय लेते समय वह अपनी इस प्रवृत्ति से प्रभावित हुए बिना नहीं रहता। पचायती राज की स्थापना का सक्षम सहयोग एवं आत्मविश्वास की भावना को जागृत करना है किन्तु पचायतो का अब तक का अनुभव तो यह बताता है कि जो कार्य गाव वालों के ऐच्छिक सहयोग पर निर्भर करता है वह कार्य कभी भी सम्पन्न नहीं होता। गाव के बदनाम लोगों पर से अपने बुरों को उगाहने की हिम्मत तक इन पचायतो को नहीं हो पाती। पंचों को कोई वेतन आदि नहीं दिया जाता किन्तु फिर भी वे निकाय इतने अधिक कार्यरत रहते हैं तथा वह सब कार्य करना चाहते हैं जो कि जनता को स्वयं ही करना चाहिए था। इससे सचेत व्यक्तियों एवं उनके परिवारों को नुकसान होता है और अमर्षित व्यक्ति भ्रष्टाचारी बन जाते हैं तथा दूसरे प्रकारों से अपनी क्षतिपूर्ति करने का प्रयास करते हैं।

सम्बरदार तथा पचायत प्रमुख के रूप में दोहरे अधिकारियों के रहने पर उनके बीच संघर्ष की सम्भावना बढ जाती है। कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि पचायती राज एवं सत्ता का विकेन्द्रीकरण यद्यपि प्रजातन्त्र के सफल कार्य संचालन के लिए अत्यन्त आवश्यक हैं किन्तु फिर भी इसके रूप एवं कार्य संचालन में पर्याप्त संशोधन करना जरूरी है।

मध्य प्रदेश की जनपद योजना

[The Janpad Scheme of Madhya Pradesh]

भारत के अन्य राज्यों की भांति मध्य प्रदेश में भी प्रजातन्त्रीय विकेन्द्रीकरण की योजना को क्रियान्वित किया गया। यहाँ पर विकेन्द्रीकृत प्रशासन के लिए जनपद योजना की लागू किया गया। जनपद योजना का आधार विकेन्द्रीकरण है। प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में विकेन्द्रीकृत सत्ता की आवश्यकता का अनुभव किया जाता है। बड़े देशों में यह आवश्यकता और भी अधिक प्रभावपूर्ण बन जाती है। प्रशासन की जनपद योजना का १ जुलाई, १९४८ को उद्घाटन किया गया। इस योजना की मूल विशेषता यह है कि इनके

द्वारा तहसील में प्रशासन के नये स्तर बना दिये गये हैं। इस प्रकार जिलों के स्थान पर तहसील को प्रशासन की इकाई बनाया गया। जनपद योजना चालू होने के दो वर्ष बाद १ जुलाई, १९५० को जनपद-तहसील प्रशासकीय रचना का उद्घाटन किया गया।

जनपद योजना के अनुसार सारे राज्य को ६६ जनपदों में विभाजित कर दिया गया। प्रत्येक तहसील को जनपद की संज्ञा दी गई। इसे प्रजा-तंत्रीय प्रशासन की आत्मपूरित इकाई बनाया गया। इनमें से कुछ इकाइयाँ अत्यन्त छोटी तथा कम माघनों वाली हैं। अतः बचत एवं कुशल सरकार की दृष्टि से यह उपयोगी समझा गया कि ६६ जनपदों को प्रशासन की दृष्टि से ५८ बड़ी जनपदों में गठित कर लिया जाय। जनपद का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी बड़े जनपद में अपना मुख्य कार्यालय रखता है। बड़े जनपद का स्वयं का कोई मुख्य कार्यपालिका अधिकारी नहीं होता; वह तो तहसीलदार के अधीन कार्य करता है। मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को एक माह में कम से कम सात या दस दिन मुख्य कार्यालय में एवं अपने जनपद क्षेत्र में व्यतीत करने होते हैं ताकि जनता को सुविधा रहे, वह जनपद के मामलों से निकट सम्बन्ध रख सके, तथा जनपद सभा के सदस्यों के साथ व्यक्तिगत सम्बन्ध रख सके।

नयी योजना के अनुसार राज्य प्रशासन एवं स्थानीय प्रशासन में एकीकरण का विकास किया गया है। जनपद योजना से पूर्व राज्य के जिलों की प्रशासन व्यवस्था को प्रशासकीय दोहरापन की व्यवस्था कहा जा सकता है। एक ओर तो राज्य सरकार की ओर से जिला अधिकारी कुछ विषयों का प्रशासन करते थे और दूसरी ओर स्थानीय क्षेत्र में प्रशासन के लिए स्थानीय निकाय थे। एक ही क्षेत्र में दो प्रकार की सेवाएँ मौजूद थीं अतः प्रशासन में एकरूपता एवं उद्देश्य की एकरूपता नहीं थी। नई योजना के अनुसार इस अपव्ययपूर्ण एवं अनावश्यक दोहरी व्यवस्था को समाप्त करके दोनों प्रकार की सेवाओं को स्वीकृत किया गया। जनपद के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को ए. डी. सी. तथा ए. डी. एम. की शक्तियाँ दी गई हैं। उसे इस क्षेत्र में सरकारी विभागों की सेवाओं का मुख्य समन्वयकर्ता बनाया गया है। इस समन्वय कार्य को सुविधापूर्वक संचालित करने के लिए जनपद क्षेत्र में सरकार द्वारा नियुक्त अधिकारियों पर भी वह नियंत्रण रखता है। तहसील का वरिष्ठ कार्यपालिका अधिकारी जनपद सभा के मुख्य अधिकारी के रूप में कार्य करता है। वह जनपद का प्रशासकीय अध्यक्ष होता है तथा सभा द्वारा निर्धारित नीतियों को क्रियान्वित करता है। तहसीलदार को जनपद का उपमुख्य कार्यपालिका अधिकारी एवं सचिव बनाया गया है।

मवनिर्मित जनपद सभाओं को अत्यधिक सत्ता एवं विस्तृत शक्तियाँ सौंपी गई हैं। जनपद सभा को पुरानी जिला परिषदों की तुलना में अधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। इसको १६ वाध्यकारी शक्तियाँ तथा १० ऐच्छिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। उचित विकास कार्यक्रम भी सभा को सौंपे जा सकते हैं। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि राजस्व, पुलिस तथा कानून एवं व्यवस्था आदि विषयों को छोड़कर सभी विषय जनपद सत्ता को हस्तांतरित किये जा सकते

हैं। प्रशासन में पर्याप्त अनुभव प्राप्त कर लेने के बाद सम्भवतः ममा को ही ये विषय दे दिये जायेंगे।

जनपदों को दी गई स्वायत्तता पूर्ण अथवा हस्तक्षेप-विहीन नहीं है क्योंकि यह ऐसी ही भी नहीं सकती। नई योजना के अनुसार जनपदों पर सरकार के नियंत्रण की व्यवस्था है। मुख्य कार्यपालिका अधिकारी से लेकर नीचे तक का खरिष्ट स्टॉफ राज्य सरकार सेवा का सदस्य होता है तथा उसी से द्वारा हुंके वेतन प्राप्त होता है। जनपद सभा पूरी तरह से एक विचारकर्ता (deliberative) निकाय है, इसके पास कोई भी कार्यपालिका शक्ति नहीं होती। यह तो मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के हाथों में रहती है जिसे ममा के नियंत्रण से पूर्णतः स्वतंत्र रखा जाता है। सरकार द्वारा जनपद की क्रियाओं पर सामान्य निरीक्षण, निर्देशन एवं नियंत्रण रखा जाता है। सरकार चाहे तो सभा की राय को रद्द करके भी कार्य कर सकती है। इस प्रकार सरकार जब भी चाहे जनपद की इच्छा एवं क्रियाओं को पूरी तरह नियंत्रित कर सकती है। ऐसा वह प्रत्यक्ष रूप से अपनी शक्तियों का प्रयोग करके कर सकती है तथा अप्रत्यक्ष रूप से मुख्य कार्यपालिका अधिकारी जैसे अधिकारियों के माध्यम से भी कर सकती है। इनका नियंत्रण सम्भवतः इसलिए रखा गया था क्योंकि ये समस्याएँ व्यवस्थापक अधिकार के आधार पर संगठित की गई तथा इनमें ऐसे लोग आये जिनको अपने नये कार्य का कोई प्रशासकीय अनुभव नहीं था। अतः में सरकार का नियंत्रण अवरोधक की अपेक्षा सुधारक अधिक है।

स्थानीय सत्ताओं के कार्य

[THE FUNCTIONS OF LOCAL AUTHORITIES]

स्थानीय सरकार का संगठन इसलिए किया जाता है ताकि स्थानीय जनता अपनी समस्याओं एवं उलझनों से निपटने के लिए स्वयं ही पहल करे तथा अपनी ही शक्ति, श्रम एवं धन के आधार पर उनका समाधान कर लें। यह स्थानीय समस्याएँ मुख्य रूप से वे होती हैं जिनका नागरिकों के दिन-प्रतिदिन के जीवन से सम्बन्ध रहता है तथा जो कि तत्काल ही समाधान चाहती हैं क्योंकि थोड़ा समय बीत जाने के बाद उनका महत्व ही नहीं रह जाता। इसके अतिरिक्त इन सेवाओं में अधिक धन लगाने की आवश्यकता नहीं होती। यद्यपि ये सेवाएँ अधिक जटिल एवं तकनीकी प्रकृति की नहीं होती किन्तु तो भी इनको समझने के लिए स्थानीय व्यक्ति का होना उपयोगी समझा जाता है।

मोन्टेग्यू हैरिस (Montagu Harris) के कथनानुसार स्थानीय सत्ताओं द्वारा किये जाने वाले कार्यों के सम्बन्ध में दो मूल सिद्धान्त होते हैं।¹ प्रथम सिद्धान्त यह है कि स्थानीय सत्ता प्रत्येक उस कार्य को कर सकती है जिसे कि वह यह समझे कि समाज के लिए जरूरी है। वह ऐसा कोई कार्य नहीं कर सकती जिसे करने के लिये कानून द्वारा स्पष्ट रूप से मना किया गया हो अथवा कानून ने उसे करने का उत्तरदायित्व किसी अन्य सत्ता को सौंप दिया हो। दूसरा सिद्धान्त यह है कि कोई भी स्थानीय सत्ता ऐसे किसी कार्य को नहीं कर सकती जिसे करने का उसे संसद के व्यक्तिगत अथवा सरकारी कानून द्वारा उत्तरदायित्व न सौंपा गया हो। इस सम्बन्ध में एक तीसरा सिद्धान्त और भी है जिसका कि सोवियत रूस में प्रचलन है। इस सिद्धान्त के अनुसार कानून द्वारा यह स्पष्ट कर दिया गया है कि ऐसा कोई भी विषय नहीं है जिस पर कि स्थानीय सत्ता कार्य न कर सके; किन्तु इसके कार्यों को उच्च सत्ता द्वारा प्रभावहीन बनाया जा सकता है। यूरोप के विभिन्न देशों की स्थानीय सरकारें इन सिद्धान्तों में से ही किसी के आधार पर कार्य करती हैं।

1. "There are two main principles regarding the functions which may be exercised by local authorities."

—Montagu Harris, *Comparative Local Government*,
London, 1948 P 76

रिती भी देश में स्थानीय सरकार के कार्य या तो बाध्यकारी

क विस्तार के सम्बन्ध में उस कुछ स्वेच्छ पूर्ण मानना सी। जा सकता है। पेंट ब्रिटेन की स्थानीय सरकार ऐसे भी कार्य करती है जिनको कि इन दोनों ही श्रेणियों के मध्य का माना जा सके। इसमें केन्द्रीय सरकार द्वारा कम से कम का मापदण्ड निश्चित कर दिया जाता है तथा स्थानीय मत्ता यदि चाहे तो उससे बाहर भी जा सकती है।

स्थानीय सरकार के कार्यों के बारे में कोई एक-रूपता नहीं है। प्रत्येक देश की इस सम्बन्ध में अलग-अलग नीतियाँ हैं। सब राज्यों में तो यहाँ तक है कि उसकी विभिन्न इकाइयों में स्थानीय सरकार के कार्य असंग-अलग होते हैं। एक देश में जिन कार्यों को करने के लिए स्थानीय इकाइयों को उत्तरदायी ठहराया गया है, दूसरे देशों में वे ही कार्य केन्द्रीकृत करके या तो केन्द्रीय सरकार के अधिकारियों द्वारा प्रशासित कराये जाते हैं अथवा स्थानीय सरकार ही केन्द्र सरकार के अधिस्तरण के रूप में इनको सम्पन्न करती है। स्थानीय सरकार द्वारा किसे जाने वाले कार्यों में विशेष रूप से उल्लेखनीय कार्य हैं—पुलिस, शिक्षा, सड़क, गृह, नियोजन, जन-सहायता, बेरोजगारी, व्यापारिक उद्यम, पुस्तकालय, न्याय का प्रशासन, आदि।

इस प्रकार स्थानीय सत्ताओं द्वारा कई प्रकार की सेवाएँ प्रदान की जाती हैं। इतने पर भी यह एक तथ्य है कि ऐसे बहुत कम जाग ही स्थानीय सरकार के बारे में अधिक ज्ञान रख पाते हैं जिनका कि इसमें सम्बन्ध नहीं है। गली के आम व्यक्ति के लिए नगरपालिका एक दूर की चीज है जो कि समय-समय पर उसके बूँदों के ढोल को खाली करती रहती है। यदि उससे पूछा जाये तो वह मुश्किल से ही ऐसी अन्य किसी सेवा का नाम बना सकेगा जिसे कि स्थानीय नगरपालिका द्वारा सम्पन्न किया जाता है। यद्यपि नगरपालिका जनता की लगानों उनके जीवन में सहायता करती रहती है। स्थानीय सरकार से व्यक्ति का सम्बन्ध जन्म से पूर्व ही हो जाता है जबकि उसकी माँ की गर्भ के समय अस्पताल द्वारा सेवाएँ प्रदान की जाती हैं।

जन्म ग्रहण करते ही बालक का आगमन नगरपालिका अथवा किसी भी स्थानीय मत्ता को सूचित किया जाता है। बालक के प्रारम्भिक विकास में स्थानीय सरकार की पर्याप्त रुचि रहती है। स्थानीय स्वास्थ्य सत्ताएँ इस बात की देखभाल रखती हैं कि माता-पिता द्वारा बालक के साथ कैसा व्यवहार किया जा रहा है। कुछ बड़ा होने के बाद बालक को अन्य स्थानीय सत्ता अर्थात् नर्सरी स्कूल की सेवाएँ प्राप्त होने लगती हैं। जब वह पाँच वर्ष का हो जाता है तो स्थानीय सरकार द्वारा संचालित प्रारम्भिक स्कूलों में वह भर्ती करा दिया जाता है। स्कूल में अध्ययन के समय भी अस्पतालों द्वारा उसे मेडिकल सेवाएँ प्राप्त होती रहती हैं। स्कूल में भी उन बालकों पर विशेष ध्यान दिया जाता है जो कि शारीरिक या मानसिक रूप से अपाहिज होते हैं।

अनुसार ही की जाती है। मकानों में गरनालों की व्यवस्था की जाती है। स्थानीय सत्ता उनको या तो स्वयं ही जन का वितरण करेगी अथवा इस बात का प्रवन्ध करेगी कि कोई अन्य अभिकरण उनको शुद्ध एवं पर्याप्त जल प्रदान करे। गृहस्वामी द्वारा फेंकी गई बेकार चीजों को शटूठा करके हटाया जायेगा। उसके घर के बाहर की गली में प्रकाश किया जायेगा, गली की मरम्मत की जायेगी तथा सफाई भी की जायेगी।

स्थानीय निकाय द्वारा व्यक्ति को यातायात का साधन प्रदान किया जायेगा। जहाँ कहीं यातायात का प्रवन्ध किसी व्यक्तिगत संस्था द्वारा कर दिया जाता है वहाँ भी उमका संचालन स्थानीय संस्था के नियमन के अधीन किया जाना है तथा जो पुलिसमेन उसे नियमाधीन रखता है वह भी प्रायः स्थानीय संस्था का ही कर्मचारी होता है। यदि व्यक्ति गली में चलते-चलते ही दुर्घटना-प्रस्त हो जाये तो चिकित्सायात्रा उसे अस्पताल तक पहुँचा देगा। यदि व्यक्ति असावधान है और अपना सम्पत्ति में आग लगा देता है तो अग्नि रक्षा सेवार्य आकर उसकी सहायता करेंगी।

शाली समय में व्यक्ति स्थानीय पुस्तकालय द्वारा ली गई पुस्तकों के साथ स्वस्थ मनोरंजन कर सकता है। यदि व्यक्ति दूरस्थ स्थान में रहता है तो चल पुस्तकालय उमकी सेवा कर सकता है। छुट्टी के दिनों में वह स्थानीय सरकार द्वारा संचालित, कला-प्रदर्शनियों एवं अन्य मनोरंजन के स्थलों का उपयोग कर सकता है। अन्त में, जब व्यक्ति के कार्य करने की उम्र समाप्त हो जाती है और वह अधिकतर बीमार रहते लगता है तो परिवार वाले लोग उसकी देखभाल करने में परेशानी का अनुभव करते हैं और ऐसी स्थिति में स्थानीय सरकार द्वारा संचालित संस्थायें उसे उमरी की उम्र वालों के साथ रखने का प्रवन्ध कर देती है। मरने के बाद व्यक्ति का जहाँ अन्तिम संस्कार किया जाता है वह श्मशान भूमि भी स्थानीय संस्था द्वारा ही प्रवन्धित की जाती है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि स्थानीय सरकार द्वारा स्थानीय नागरिकों को अनेक सेवार्य प्रदान की जाती हैं। यदि हम स्थानीय सरकार के कर्मचारियों के व्यवसायों एवं कार्यों पर विचार करें तो पायेंगे कि इसके कार्य और भी अधिक व्यापक हैं। स्थानीय सरकार का एक मुख्य कार्य लोक सेवार्य प्रदान करना है जिनको प्राप्त करने के लिए रेट तथा कर प्रदान किये जाते हैं। स्थानीय सत्ता का एक अन्य महत्वपूर्ण कार्य आवश्यकता के अनुसार जिले में रहने वाली जनता की क्रियाओं पर नियंत्रण रखना है। इस कर्त्तव्य को पूरा करने के लिए स्थानीय सत्ता उपनियम बनाती है तथा उन लोगों को सजा देती है जो कि उन उपनियमों का पालन नहीं करते।

स्थानीय निकायों द्वारा किये जाने वाले कार्यों के बारे में सामान्य रूप से जानकारी प्राप्त कर लेने के बाद यह जानना उपयोगी रहेगा कि भारत में स्थानीय संस्थायें क्या-क्या कार्य करती हैं। जैसा कि स्थानीय संस्थाओं की बनावट का अध्ययन करते समय हमने पढ़ा था, भारत में स्थानीय निकायों को शहरी एवं ग्रामीण क्षेत्रों के आधार पर अलग-अलग संगठित किया है। इन क्षेत्रों में भी जनसंख्या के आधार पर विभिन्न निकायों की रचना की गई

है। यहाँ हमारी रुचि का केन्द्र शहरी क्षेत्रों में स्थित नगर निगम एवं नगर-पानिकायें आदि हैं तथा ग्रामीण क्षेत्रों में स्थित पंचायत, पंचायत समिति, जिन्ना परिषद, ग्राम मन्षा एवं न्याय पंचायत आदि-आदि हैं। इनके कार्यों को देखने के बाद यह स्पष्ट हो जायेगा कि भारत में स्थानीय निकायों से क्या कुछ करने की आशा की गई है। जैसे ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों के स्थानीय निकायों के बीच काय की दृष्टि से एक भुल अन्तर है और वह यह है कि देहाती क्षेत्रों के निकायों को मुख्य रूप से विरासत कार्यों का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। यद्यपि वे नागरिक सुविधा के कार्य भी सम्पन्न करते हैं किन्तु वे कार्य प्रमुख नहीं होते। इसके विपरीत शहरी क्षेत्रों में स्थानीय निकायों का मुख्य उत्तरदायित्व नागरिक सुविधाओं प्रदान करना है। इनका विरासत कार्यों में दखल नहीं होता। इस विभिन्न स्थानीय निकायों द्वारा किये जाने वाले कार्यों का मतिगत अध्ययन निम्न प्रकार किया जा सकता है—

नगर निगमों के कार्य

[Functions of the Municipal Corporations]

भारत में बड़े नगरों के प्रशासन के लिए नगर निगम की स्थापना की गई है। दिल्ली, कलकत्ता, मद्रास, बम्बई, पटना आदि राज्यों का स्थानीय शासन इन्हीं निकायों द्वारा चलाया जाता है। दिल्ली नगर निगम में ६० पार्षद हैं तथा ६ एल्लरमेन हैं। इनका कार्यकाल ४ वर्ष है। केन्द्र सरकार चाहे तो इससे कार्यकाल को अधिक में अधिक एक वर्ष के लिए बढ़ा सकती है। पार्षदों का चुनाव व्यवस्था मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। इनके लिए दिल्ली को कई बाड़ों में विभाजित कर दिया जाता है। चुनाव के तुरन्त बाद होने वाली बैठक में एल्लरमेन का चुनाव कर दिया जाता है। मद्रास के नगर निगम में ८० पार्षद हैं तथा पाँच एल्लरमेन हैं। कार्यकाल का कार्यकाल तीन वर्ष होता है। राज्य सरकार द्वारा नगरपालिका प्रशासन में विशेष ज्ञान रखे अनुभव रखने वाले अनेक विशेष पार्षदों को विशेष विषयों के लिए नियुक्त किया जा सकता है। इस प्रकार नियुक्त विशेष पार्षद, परिषद के केवल उनी विषय में भाग ले सकता है जिसके लिए उसको नियुक्त किया गया है। किन्तु वह परिषद की किसी भी बैठक में भाग ले सकता है तथा मत देने के अधिकार के बिना ही उसके बाद-विवाद में भाग ले सकता है। कलकत्ता नगर निगम में ७६ पार्षद तथा ५ एल्लरमेन हैं। इनका कार्यकाल ३ वर्ष होता है। बम्बई नगर निगम में १२४ पार्षद होते हैं। प्रत्येक पार्षद का कार्यकाल चार वर्ष होता है।

इन चारों ही नगर निगमों के कार्यों में एक उल्लेखनीय बात यह है कि दिल्ली तथा बम्बई की निगमों के अधिनियमों में नगर निगम के बाध्यकारी एवं ऐच्छित कार्यों की विस्तृत सूची दी गई है किन्तु मद्रास एवं कलकत्ता के अधिनियमों में इन सम्बन्ध में केवल सामान्य बातें ही बनी गई हैं। इन दोनों ही राज्यों के अधिनियमों में चूरा गया कि शहर की नगरपालिका सरकार, निगम में निहित रहेगी जो कि अधिनियम, नियम, उपनियम, विनियम आदि के अधीन चलाकर कार्य करेगी। किन्तु परिषद किसी भी ऐसी परिषद का सम्बन्ध नहीं है। वह केवल एक निकाय है जो कि नगर निगम के कार्यों में भाग लेती है।

सकती जो कि इन नियमों अथवा अन्य नियमों द्वारा आयुक्त अथवा किसी स्थायी समिति को विशेष रूप से सौंप दिये गये हैं। मद्रास अधिनियम में यह कहा गया है कि यदि किसी कार्य के सम्बन्ध में किसी भी नगरपालिका सत्ता को कोई संदेह हो तो वह मामला मेयर द्वारा राज्य सरकार के सामने पेश किया जा सकता है। उस पर राज्य सरकार का निर्णय अन्तिम माना जायेगा।

बम्बई तथा दिल्ली के अधिनियमों में नगर निगम के कार्यों को दो भागों में विभाजित कर दिया गया है। ये हैं—वाध्यकारी कार्य तथा ऐच्छिक कार्य। इन दोनों भागों में अनेक कार्यों को समाहित किया गया है जो कि निम्न प्रकार हैं—

वाध्यकारी कार्य [Obligatory Functions]:—

- (१) नालियाँ एवं ऐसी ही अन्य सार्वजनिक सुविधायें
- (२) सरकारी एवं व्यक्तिगत उद्देश्य से जल का वितरण
- (३) कीचड़ तथा मल को इकट्ठा करना और हटाना
- (४) गन्दी वस्तियों की सफाई
- (५) मुर्दों का अन्तिम संस्कार करने के लिए श्मशान भूमि का नियमन एवं देखभाल करना
- (६) जन्म तथा मृत्यु को पंजीकृत करना
- (७) जनता में टीका लगवाना
- (८) खतरनाक बीमारियों को रोकना
- (९) अस्पताल डिस्पेन्सरी तथा अनाथों के लिए कल्याण-केन्द्र खोलना
- (१०) खतरनाक एवं घातक व्यापारों पर नियंत्रण रखना
- (११) खतरनाक भवनों को हटा देना
- (१२) सार्वजनिक गलियाँ एवं पुल बनवाना
- (१३) सार्वजनिक गलियों में प्रकाश एवं सफाई का प्रबन्ध
- (१४) गलियों एवं पुलों पर से बेकार चीजों को हटाना
- (१५) गलियों को गिनना तथा उनका नाम रखना
- (१६) प्राथमिक शिक्षा के लिए स्कूल खोलना
- (१७) बिजली वितरण, सड़क यातायात एवं जल-वितरण सेवाओं के लिए उद्यमों की रचना, स्थापना एवं प्रबन्ध करना।
- (१८) नगरपालिका कार्यालय एवं निगम की अन्य सम्पत्ति की रचना एवं मरम्मत।

ऐच्छिक कार्य [Discretionary Functions]:—

- (१) अन्य साधनों द्वारा प्राथमिक शिक्षा को बढ़ावा देना
- (२) पुस्तकालयों, अजायबघरों, कला-प्रदर्शनियों आदि का आयोजन करना
- (३) सार्वजनिक पार्क, बगीचे तथा मनोरंजन गृह बनाना
- (४) भवनों एवं भूमियों का सर्वेक्षण करना
- (५) शादियों का पंजीकरण

(६) प्रगिरक्षक, आराम, गृह, गरीब-गृह, बालक-गृह आदि का प्रबन्ध करना ।

बम्बई शहर में राज्य सरकार द्वारा १० मेडिकल सत्यामों का प्रबन्ध किया जाता है । इसके लिए नगर निगम राज्य सरकार को प्रत्येक माह की पंद्रहवीं तारीख को ही २४५४१ रुपये प्रदान कर देता है ।

दिल्ली की नगर निगम द्वारा नई दिल्ली की नगरपालिका ममिनि को पीने का पानी वितरित करना होता है । नई दिल्ली की नगरपालिका जिन परानालों का उत्तरदायित्व नियम को सौंप दे के भी इसी के द्वारा प्रशा-
सित होतें तथा इनका खर्चा भी अनुपात के आधार पर नगरपालिका को ही देना होगा ।

नगरपालिका के कार्य ,

[The Functions of Municipality]

नगरपालिकायें छोटे-छोटे शहरों में वही कार्य करती हैं जो कि बड़े शहरों में नगर निगम द्वारा किये जाते हैं । सामान्य रूप से इनके मुख्य कार्यों का प्रबन्धन निम्न शीर्षकों में किया जा सकता है—

१. जन स्वास्थ्य [Public Health]—जन-स्वास्थ्य से सम्बन्धित सेवाओं का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक होता है तथा इसमें ब अनेक सेवायें आ जाती हैं जिनका सम्बन्ध बीमारी को रोकने से है, जैसे कि सफाई सेवायें अर्थात् नालियों एवं गलियों की सफाई का प्रावधान एवं निरीक्षण, भोजन तथा दवाओं का निरीक्षण, ऐसे व्यक्तियों को रोकना जो कि स्वास्थ्य पर बुरा असर डालते हों । दूसरे वे सेवायें जो कि स्वास्थ्य की उत्थति में सहायक हों, उदाहरण के लिए स्नानगृह एवं सफाई-गृह बनाना “गर्भवती स्त्री एवं बालक के लिए कल्याण सेवायें प्रदान करना । तीसरे, बीमारी का इलाज करने से सम्बन्धित कार्यों उदाहरणार्थ क्लिनिक एवं चिकित्सा केन्द्रों की व्यवस्था । इन प्रकार बीमारी को रोकना, स्वास्थ्य को प्रोत्साहन देना एवं बीमारी का इलाज करना—ये नगरपालिकाओं द्वारा जन-स्वास्थ्य के क्षेत्र में किये जाने वाले तीन मुख्य कार्य हैं । इनको सम्पन्न करने के लिए वह क्या-क्या करती है—इस पर बाह्य प्रकाश डालना भी उपयोगी रहेगा ।

(A) बीमारी रोकने के लिए—शहर में बीमारियों न फैलने पायें इसके लिए नगरपालिका द्वारा अनेक कार्य सम्पन्न किये जाते हैं । प्रथम, वह नालों एवं गलियों की सफाई तथा उचित व्यवस्था का प्रबन्ध करती है । नाले का कार्य एक से अधिक घरों की बीचों-बीच की बाहर से जाना है । नाला व्यक्तिगत भी हो सकता है और सरकारी भी, अर्थात् वह गृह स्वामी द्वारा भी बनाया जा सकता है और सरकार द्वारा भी । व्यक्तिगत नालों की देख-भाल उनके स्वामियों द्वारा की जाती है, यद्यपि स्थानीय निशाम भी उस पर धनराशि पर्यवेक्षण रखते हैं । स्थानीय सत्ता यंत्रों के स्वास्थ्य सम्बन्धी प्रबन्ध का भी पर्यवेक्षण करती है तथा चाहे तो ऐसा करने के लिए वह उपनियम भी बना सकती है । सभी व्यक्तिगत नालों को बाद में चल कर कई सरकारी नाले में ही गिराया होता है । स्थानीय सत्ता की दृष्टि से नालों की उचित व्यवस्था

व्यवस्था रहे। नाली का सम्बन्ध प्रत्येक घर से व्यक्तिगत रूप में होता है। सड़कों एवं मोहल्लों से पानी को ले जाने के लिए भी नालियाँ होती हैं। स्थानीय निकाय के प्रतिनिधियों का यह मुख्य उत्तरदायित्व होता है कि वे देखें कि उनके क्षेत्र में नालियों का उचित प्रबन्ध किया गया है अथवा नहीं। अपने सफाई से सम्बन्धित उत्तरदायित्वों के सहारे स्थानीय सत्तायें शीघ्र गृह बनाने का अधिकार रखती हैं।

दूसरे, स्थानीय निकाय सार्वजनिक दृष्टि से जल के उपयोग एवं वितरण पर नियंत्रण रखते हैं। यद्यपि नदी के तट पर अथवा झरनों के निपट रहने वाले लोगों को यह कानूनी अधिकार होता है कि वे उसका उपयोग कर सकें। किन्तु यदि स्थानीय सत्ता आवश्यक नमूने तो इस प्रयोग को नियमित भी कर सकती है। यदि शहर में वितरित किया जाने वाला जल किसी बन्ध या तालाब से आता है तो स्थानीय सत्ता को यह अधिकार होगा कि उसके ऊपरी भाग को ढक दे तथा उस पर आवश्यक नियंत्रण रखे। स्थानीय सत्ता द्वारा ही क्षेत्र की जनता के लिए नल के पानी की व्यवस्था की जाती है।

तीसरे, घातक व्यापार पर रोक लगाने के लिए स्थानीय निकाय स्वास्थ्य निरीक्षकों की नियुक्ति कर देते हैं जो कि स्वास्थ्य के लिए घातक चीजों की बिक्री पर रोक लगा सके। इसके अतिरिक्त फैक्ट्रियों, पशुपालन गृहों, धुएँ गृहों से, रुके हुए पानी से तथा ऐसे ही अन्य स्थानों से गन्दगी फैलने का डर न रहे, यह देखने के लिए भी निरीक्षकों द्वारा कार्य किये जाते हैं। कुछ ऐसे व्यापार, जिनके कारण दुर्गन्ध फैलती है तथा जो जनस्वास्थ्य के लिए घातक है, पर स्थानीय सरकार द्वारा उचित नियंत्रण रखा जायेगा।

चौथे, स्थानीय निकाय द्वारा घरों के कूड़े करकट को हटाने का उचित प्रबन्ध किया जाता है। जमीन के नीचे चलने वाले मल पाइपों की सफाई की जाती है। वे घरों के लिए कूड़ा गृह रखने का भी प्रावधान बना सकते हैं। स्थानीय सत्ताये कभी-कभी गलियों को धोने का कार्य करती हैं।

पाँचवें, भोजन तथा दवाइयों के बारे में स्थानीय सरकार द्वारा कुछ मापदण्ड तय कर दिये जाते हैं, तथा दूध, मक्खन, आटा एवं अन्य खाद्य पदार्थों में शुद्धता रखने के लिए पर्याप्त प्रयास किया जाता है। खाद्य पदार्थों का उत्पादन, रक्षण, बिक्री एवं प्रयोग पूर्णतः स्वास्थ्य के नियमों के आधार पर ही किया जाये। विपैले भोजन की तुरन्त ही इन निकायों को सूचना देनी चाहिए। दूध बेचने वालों को पंजीकृत कर लिया जाता है। बाजारों में इनका निरीक्षण कार्य करता है। भोजन तथा अन्य खाद्य पदार्थों के नमूने लिए जा सकते हैं ताकि सरकारी विश्लेषणकर्ता द्वारा उनका अध्ययन किया जा सके। नगर-पालिका द्वारा स्वयं का बाजार भी खोला जा सकता है।

छठे, नगरपालिकायें छन की बीमारी के प्रसार को रोकने के लिए कुछ कदम बढ़ाने का अधिकार रखती हैं। ऐसी बीमारियों की सूचना स्थानीय स्वास्थ्य अधिकारी को दी जानी चाहिए। इन बीमारियों की सूची परिस्थिति के अनुसार बदलती रहती है। इन बीमारियों से प्रभावित व्यक्ति को तुरन्त ही अस्पताल में भर्ती कराया जा सकता है। छत की बीमारी से प्रभावित व्यक्ति के परिवार को अस्थायी निवास दी जाती है।

साठवें, स्थानीय सत्ता द्वारा नवजन्त गिणु के छ. माह के भीतर—मौतुर टोक लगाने चाहिए, यदि भाता-पिता द्वारा अधिक विरोध न किया जाये।

(B) स्वास्थ्य को प्रोत्साहन (Promotion of Health)—जनता के स्वास्थ्य को प्रोत्साहन देने के लिए स्थानीय निग्रह, संरक्षण, स्नानगृह आदि बनाने का अधिकार रखते हैं। वह तरणतान आदि का भी प्रबन्ध कर सकती है। तरणतानों का केवल सरकारी उद्देश्य के लिए भी रखा जा सकता है। कई शहरों में कपड़े धाने के स्थानों का भी प्रबन्ध किया जाता है।

दूसरे, गर्भवती स्त्री एवं बच्चों के स्वास्थ्य के लिए स्थानीय सत्ता द्वारा जन्मगृह खोले जाते हैं जहाँ जन्म से पूर्व एवं बाद में बच्चे की पूरी देखभाल की जा सके तथा माँ की मज्जा को स्वस्थ एवं सुन्दर बनाने में सहायता की जा सके। गिणु-वत्पाक के कार्य उस समय तक जारी रह सकते हैं जब तक कि बालक स्वस्थ न बने लग जाये। उसके बाद स्कूल में स्थानीय शिक्षा सत्ता द्वारा मैट्रिक्स सेवाएँ प्रदान की जाएँगी। बालक का जन्म होने की सूचना स्थानीय मैडिकल अधिकारी को दी जानी चाहिए ताकि वह सहायता एवं परामर्श दे सके।

तीसरे, कहीं-कहीं इन्हे भी स्थानीय सरकार का उत्तरदायित्व माना जाता है कि प्रत्येक क्षेत्र में योग्य एवं पर्याप्त दार्ष्ट्या मिल सकें। इसके लिये स्थानीय सत्ता स्वयं ही दार्ष्ट्या नियुक्त कर सकती है नहीं तो स्वेच्छापूर्वक मण्डलों को ऐसा करने के लिए कह सकती है।

(C) बीमारी का इलाज (Care of ill-health)—स्थानीय सत्ता का यह एक महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व समझा जाता है कि वह चिकित्सा के लिये अस्पतालों तथा अन्य केंद्रों की व्यवस्था करे। बड़ी स्थानीय सत्ता द्वारा अस्पताल खोले जाते हैं तथा निदान केंद्रों की व्यवस्था की जाती है जब कि छोटी सत्ताएँ समुक्त समितियों एवं मण्डलों द्वारा डिस्पेंसरिया आदि खोल देती हैं। स्थानीय सत्ता द्वारा स्वास्थ्य केंद्रों में इन प्रकार की भी व्यवस्था की जा सकती है जहाँ कि एक डॉक्टर या कई डॉक्टर जनता को स्वास्थ्य सम्बन्धी सलाह देने के लिये प्राप्त हो सकें। स्थानीय सत्ताओं द्वारा चिकित्सा-घान की सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं जो कि न केवल गरीबों में दुर्घटनाग्रस्त व्यक्ति को ही ले जाती हैं वरन् गर्भवती स्त्रियों को भी उनके घर से अस्पताल तथा अस्पताल से घर तक साने-ले जाने का प्रबन्ध करती हैं।

(2) गृह, शहर नियोजन, अवन एवं पार्क (Housing, Town planning, Building, Parks)—स्थानीय सत्ताएँ गृह निर्माण के कार्य में पर्याप्त हस्तक्षेप रखती हैं। यह कहा जाता है कि केवल मैडिकल देखभाल तथा सफाई के सम्बन्ध में कुछ कदम उठाने मात्र से ही जन-जीवन अच्छा नहीं बन सकता। जनता का स्वास्थ्य बहुत कुछ घर की उचित दशाओं पर निर्भर करता है। इसलिए जन-स्वास्थ्य से मिलती-जुलती सी सेवा के रूप में स्थानीय सत्ता को जनता की निवास स्थान सम्बन्धी आवश्यकताओं के बारे में भी कुछ अधिकार प्रदान किये गये हैं। प्रारम्भ में स्थानीय सत्ता के इन कार्यों का सम्बन्ध मजदूर वर्ग से ही बनाया गया किन्तु बाद में निवास स्थान की

कमी से उत्पन्न समस्याओं के प्रसंग में मध्यम वर्ग को भी इन कार्यों के अन्तर्गत ले लिया गया। क्षेत्र के विभिन्न भागों में स्थानीय सत्ता द्वारा अनेक घरों का निर्माण कराया जाता है। गृह निर्माण की शक्ति के अन्तर्गत दूकानों एवं अन्य आवश्यक भवनों की रचना का कार्य भी आ जाता है। यह गृह निर्माण क्वार्टर्स के रूप में हो सकता है अथवा अन्य दूसरे रूप में।

स्थानीय सत्ता गन्दी वस्तियों को खाली कराने का अधिकार रखती है। यदि किसी क्षेत्र में गृह दशाएँ इतनी बहतर हो जायें कि वहाँ के निवासियों को रहने में भी परेशानी महसूस होने लगे तो स्थानीय सत्ता उन सभी मकानों को खाली करने की आज्ञा प्रसारित कर सकती है। किसी भी गन्दी वस्ती को समाप्त न करके, स्थानीय सत्ता उसे पुनर्विक्रम का क्षेत्र भी घोषित कर सकती है तथा मन्त्री के सम्मुख वह उस क्षेत्र के पुनर्विक्रम की योजना रखेगी अथवा गृह स्वामी स्वयं ही पुनर्विकास की योजना को स्थानीय सत्ता के सामने रख सकते हैं तथा उसे क्रियान्वित करने के लिए स्वयं कदम उठा सकते हैं। यदि स्थानीय सत्ता, गृह-स्वामियों की योजना को स्वीकार कर लेती है तो वह पुनर्विकास के कार्य को उन्हीं के भरोसे पर छोड़ देगी।

स्थानीय सत्ता को यह भी अधिकार दिया जाता है कि वह भग्न इमारतों आदि की सम्पत्ति को खरीद व बेच सके। स्थानीय सत्ता को अपने क्षेत्र का सर्वेक्षण करने का अधिकार दिया गया है ताकि वह इस बात का पता लगा सके कि कहां अधिक भीड़भाड़ है। जो गृह स्वामी अधिक भीड़भाड़ इकट्ठी करने के लिये उत्तरदायी है अर्थात् छोटे से मकान में अनेक किरायेदार भरे हों तो उसके विरुद्ध कानूनी कार्यवाही की जा सकती है। स्थानीय सत्ता द्वारा मन्त्री के सम्मुख यह प्रस्ताव रखा जा सकता है कि वह नये घरों की रचना करके अधिक भीड़भाड़ पर रोक लगाये।

स्थानीय सत्ता स्वयं इस बात का निरीक्षण करती है कि उसके क्षेत्र के लोगों के घर ऐसे हों जिनमें व्यक्ति की आवश्यकताएँ पूरी हो सकें। इसके लिए वह घरों की दशाओं के बारे में नियम तथा उपनियम बना सकती है तथा श्रमिकों के घरों का निरीक्षण करा सकती है। स्थानीय सत्ता गृह-स्वामी को मकान की वांछित मरम्मत कराने को कह सकती है और यदि ऐसा न किया गया तो वह उस मकान को 'तोड़ने तक की कार्यवाही कर सकती है।

स्थानीय सत्ता एक सीमित रूप में छोटे घरों की खरीद के लिये इच्छुक लोगों को सहायता प्रदान करती है। निवास एवं अन्य उद्देश्य से बनाये गये भवनों का स्थानीय सत्ता द्वारा निरीक्षण किया जा सकता है ताकि वह यह देख सके कि वे उचित एवं सुरक्षित रूप से बनाये गये हैं अथवा नहीं, उनमें पर्याप्त स्थान है अथवा नहीं, वे अनावश्यक रूप से ऊँचे न हों, उनमें सफाई का पर्याप्त प्रबन्ध हो, जल वितरण एवं रोशनी दोनों की उचित व्यवस्था हो। इसके लिये उपनियम बनाये जा सकते हैं। कोई भी भवन बनाने से पूर्व उसका नक्शा नगरपालिका द्वारा पास कराना होता है। खतरनाक भवनों के सम्बन्ध में स्थानीय सत्ता उचित कार्यवाही कर सकती है।

जितने भी सामान्य निवास गृह हैं, वे सभी स्थानीय सत्ता के यहाँ पंजीकृत होते हैं तथा उनका संचालन स्थानीय निकाय के नियमों के अनुसार होता है।

विया जाता है। शहर एवं कस्बा नियोजन एक मयी सेवा है जो कि स्थानीय सरकार द्वारा सम्पन्न की जाती है। इस सेवा की धोर आखिरक विशेष ध्यान दिया जाता है क्योंकि योजनाबद्ध रूप में शहर में भवनों एवं सार्वजनिक स्थानों की रचना के बाद ही शहर का एक वांछित प्रकाश प्राप्त किया जा सकेगा। अतीत काल में अनियमित विकास के परिणाम-स्वरूप अनेक समस्याएँ सामने आईं। घर छोटे बस-बारताने पास-पास ही बन गये, मुक्त स्थान कम तथा अपर्याप्त रहे। किसी भी शहर का ऊपरी रूप तथा उसकी कुशलता एक अत्यन्त महत्वपूर्ण विषय है जिसका जन-जीवन पर प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रूप से भारी प्रभाव पड़ता है।

भवनों की रचना एवं उनके डिजाइन पर नियंत्रण करने के अनिवार्य स्थानीय सत्ता यह देखने का भी अधिकार रखती है कि भवन का उपयोग किस रूप में किया जा रहा है तथा उसके रूप को किस प्रकार विकसित किया गया है। सत्ता चाहे तो भवन क्षेत्र को उद्देश्य की दृष्टि से विभिन्न क्षेत्रों में विभाजित कर सकती है, उदाहरणार्थ निवास के लिए, व्यापार के लिए, उद्योगों के लिए आदि। एक क्षेत्र में भवनों का विशेष रूप निर्धारित कर दिया जायेगा तथा उससे भिन्न भवन को बनाने की आज्ञा न होगी। एक क्षेत्र में उसी विषय से सम्बन्धित भवन बनाये जा सकेंगे।

स्थानीय सत्ता विराम कार्य को चलाने के लिए किसी भी भूमि को अनिवार्य रूप से ले सकती है। जिस व्यक्ति की भूमि को आवश्यक रूप से खरीदा गया है, उसको मुआवजा दिया जायेगा। प्रत्येक स्थानीय निकाय को यह अधिकार है कि वह पार्क, बगीचे तथा मुक्त आवास के लिए जमीन खरीद सके अथवा रेंट के रूप में स्वीकार कर सके। पार्कों में स्थानीय सत्ता द्वारा मनोरंजन के साधन प्रदान किये जाते हैं। खेल-कूद, सराणाल एवं संगीत आदि की व्यवस्था की जाती है। स्थानीय सत्ता अपने क्षेत्र से बाहर भी जमीन खरीद सकती है ताकि उन्मुक्त आवास बना सके। इसके लिए वह दूसरी स्थानीय सत्ता के साथ सहयोग स्थापित कर सकती है।

(३) शिक्षा (Education)—स्थानीय सत्ता द्वारा बच्चों के लिए प्राथमिक शिक्षा की व्यवस्था की जाती है। बच्चों को न केवल प्रक्षर ज्ञान कराया जाता है बल्कि उनकी नैतिक, शारीरिक, मानसिक, शैक्षिक एवं धार्मिक प्रवृत्तियों को विकसित कर उनमें निहित योग्यताओं को उभारने का प्रयास किया जाता है। माता पिता का यह कर्तव्य होता है कि पाँच वर्ष की उम्र के बाद से उस उम्र तक अपने बालकों को शिक्षा प्रदान करायें जो कि बालक की योग्यता, सामर्थ्य एवं भ्रूक-भ्रूक के अनुरूप है। इसके लिए बालक को नियमित रूप से स्कूल भेजा जा सकता है अथवा अन्य कोई प्रबन्ध किया जा सकता है। स्थानीय सत्ता द्वारा इस सम्बन्ध में आवश्यक उपबन्ध बनाये जा सकते हैं।

बालकों की तन्दुरुस्ती एवं शारीरिक स्वास्थ्य को नियमित रूप से विद्ये जाने वाले मैडीकल निरीक्षण अथवा इलाज द्वारा देखा जा सकता है। इसके अनिवार्य बालकों को जो दूध तथा दोपहर का खाना दिया जाता है पहनने को जो कपड़े दिये जाते हैं, निवास का जो प्रबन्ध किया जाता है, मनोरंजन

की जो सुविधायें दी जाती हैं तथा सामाजिक एवं शारीरिक जो प्रशिक्षण दिया जाता है उस सब के परिणामस्वरूप उनका सर्वांगीण विकास करने का प्रयास किया जाता है। बालकों को घर से स्कूल तक का रास्ता तय करने के लिए यातायात का समुचित प्रबन्ध किया जाता है।

स्थानीय सत्ता द्वारा बालकों एवं युवकों की नियुक्ति पर भी नियंत्रण रखा जा सकता है ताकि उनको शिक्षा का पूरा-पूरा लाभ प्रदान किया जा सके। विश्वविद्यालयों, सरकारी स्कूलों तथा अन्य संस्थानों में वजीफे का प्रबन्ध भी किया जा सकता है।

(४) गरीबों को राहत (Poor Relief)—स्थानीय सत्तायें अपनी सामर्थ्य के अनुसार यह प्रयास करती हैं कि गरीबों और अनाथों की सहायता की जाये। प्रायः प्रत्येक प्रज तंत्रात्मक देश इस बात का प्रयास करता है कि उसका कोई भी नागरिक भूख के कारण न मरने पाये अथवा निवास स्थान के अभाव में उसका जीवन नष्ट न हो जाये। इसके लिए स्थानीय सत्तायें गरीबों एवं अभावग्रस्तों को राहत पहुंचाने के लिए प्रयास करती हैं। वृद्धों एवं असहायों को पेंशन के रूप में धन दिया जाता है, गृह-विहीनों को शरण पाने के लिए रैन-वसेरों की व्यवस्था की जाती है। स्थान-स्थान पर धर्म-शालायें हैं। इस कार्य में व्यक्तिगत संस्थायें भी स्थानीय सत्ताओं को पर्याप्त सहयोग प्रदान करती हैं।

(५) पुल एवं सड़कें (Bridges and High-ways)—पुलों तथा सड़कों को बनाना तथा उनकी मरम्मत कराना स्थानीय सत्ता के पुराने कार्यों में से एक है। स्थानीय सत्तायें या तो स्वयं नयी सड़कें बना सकती हैं अथवा स्थित सड़कों में सुधार कर सकती हैं, उनको चौड़ा कर सकती हैं। जो स्थानीय सत्ता सड़कों की दशा को सुधारने का अधिकार रखती है प्रायः उसी को नई सड़कें बनाने की भी सत्ता प्रदान नहीं की जाती। पुलों के सम्बन्ध में भी स्थानीय सत्ता को कुछ-कुछ ऐसे ही अधिकार प्राप्त होते हैं जैसे कि उसे सड़कों के बारे में होते हैं। अनेक पुलों पर से गुजरने वाली चीजों पर भार के आधार पर सीमा लगा दी जाती है।

(६) पुलिस (Police)—क्षेत्र में शान्ति एवं व्यवस्था बनाये रखने के लिए स्थानीय सत्ता को कुछ पुलिस अधिकार सौंपे गये हैं। आवश्यकता के समय पुलिस स्थानीय सत्ता के साथ हो जाती है। इसी प्रकार यदि जरूरत हो तो स्थानीय सत्ता को भी पुलिस की सहायता करनी होती है।

(७) अन्य कार्य (Miscellaneous Functions)—राष्ट्रीय एवं स्थानीय आवश्यकता के अनुसार स्थानीय संस्थाओं को और भी कई प्रकार के अधिकार प्रदान किये जाते हैं। इनमें से कुछ का सम्बन्ध जन-सुविधा के प्रावधानों से रहता है, कुछ जनता की सुरक्षा से सम्बन्ध रखते हैं, अन्य का रूप आवश्यक सेवाओं का है तथा कुछ लोक अभिलेखों से सम्बन्धित हैं।

स्थानीय सरकार द्वारा सार्वजनिक पुस्तकालय एवं कला-प्रदर्शनियों का आयोजन किया जा सकता है। ऐतिहासिक दृष्टि से महत्वपूर्ण स्थानों की रक्षा की जाती है। जंगली पशु एवं पक्षियों की कुछेक नस्लों को सुरक्षित रखा जाता है तथा उनको नष्ट करना एक अपराध माना जाता है।

स्थानीय सत्तायें कानून को लागू करने एवं उसका प्रशासन करने का कार्य भी करती हैं।

जिस स्थान पर विघटनकारी चीजों को रखा जाता है अथवा फेंक दिया जाता है वह जगह स्थानीय सत्ता द्वारा पञ्जीकृत की जाती है अथवा उसके लिए लाइसेंस प्रदान किया जाता है। अभिन-रक्षक सेवायें स्थानीय सत्ता के अधीन रह कर कार्य करती हैं। मनोरंजन करने वाली सस्थाओं को भी स्थानीय सत्ता से लाइसेंस प्राप्त करना होता है। सिनेमा एवं जन-मनोरंजन के अन्य साधनों पर जनता की इन सस्थाओं का नियन्त्रण रहता है।

दुकानों को स्थानीय सस्थाओं द्वारा नियमित किया जाता है। दुकानों पर कार्य कर रहे कर्मचारियों की रक्षा का इनके द्वारा पूरा प्रयास किया जाता है। कार्य के घटे, छुट्टी के दिन, रविवार का कार्य, दोपहर के भोजन का समय, सफाई की दशाएँ आदि विषयों पर स्थानीय सत्ता द्वारा विचार किया जाता है। वह यह भी देखती रहती है कि कानूनों का समुचित रूप से पालन किया जा रहा है या नहीं।

स्थानीय सत्तायें माप एवं तोल सम्बन्धी नियमों के उपयोग का परीक्षण करने के लिए निरीक्षकों को नियुक्ति करती हैं। यदि किसी को कानून का उल्लंघनकर्ता पाया जाये तो उसके विरुद्ध कार्यवाही की जाती है।

स्थानीय सत्तायें अनेक आवश्यक सेवायें सम्पन्न करती हैं। इन सार्वजनिक सेवाओं में नागरिक रैस्तरा, जल-वितरण, ट्राम्वे, नगरपालिका बाजार, अन्य व्यापारिक सेवायें आदि का नाम लिया जा सकता है। स्थानीय सत्ताओं को ये सेवायें करने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता किन्तु तो भी अपने क्षेत्र की जनता की आवश्यकताओं का निर्वाह करने के लिए वे इनको सम्पन्न करने का प्रयास करती हैं। स्थानीय सत्ता मुद्रों के अन्तिम स्वरूप के लिए शमशान भूमि का प्रबन्ध करती है।

स्थानीय सत्ता द्वारा जिन कार्यों का एवं तथ्यों का अभिलेख रखा जाता है, वे हैं—जन्म, मृत्यु, शादी, मतदाता भूमि कर, मोटर-यान एवं ड्राइवरो के लाइसेंस आदि।

स्थानीय सरकार के नगरपालिका स्तर पर इन सभी कार्यों को देखने के बाद यह कहा जा सकता है कि ये सत्तायें जिन कार्यों को सम्पन्न करती हैं वे सत्ता की दृष्टि से अत्यन्त व्यापक एवं गुण की दृष्टि से अत्यन्त विभिन्नता पूर्ण हैं। स्थानीय सत्ताओं के लिए सरकार शब्द का प्रयोग इसलिए न्यायोचित ठहराया जा सकता है क्योंकि ये नागरिकों के जीवन एवं कार्यों को नियंत्रित करने का अधिकार रखती हैं। किन्तु इन सत्ताओं द्वारा रखे जाने वाले नियन्त्रण की मात्रा इनके द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं की गुणवत्ता में नगण्य होती है।

एक अर्थ में स्थानीय सत्ताओं को व्यवस्थापिका एवं जनता के बीच की कड़ी कहा जा सकता है। व्यवस्थापिका का कार्य कानून बनाने तक सीमित है। कानूनों की रचना करने के बाद वह इनको क्रियान्वित करने पर बहुत कम ध्यान देती है। स्थानीय सत्तायें इस कार्य को अपने हाथ में लेकर व्यवस्थापन की सार्थकता प्रदान करती हैं। नागरिकों को स्वायत्त सरकार की

कला में प्रशिक्षण की दृष्टि में स्थानीय सत्ताओं के कार्यों में अनुभव अत्यन्त मूल्यवान माना जा सकता है। अनेक योग्य संमद मदस्त एवं प्रजागक स्थानीय सरकार के प्रांगण में ही सामर्थ्यवान बनते हैं। यदि एक क्षेत्र के नागरिक अपने क्षेत्र की स्थानीय सरकार के कार्यों में रुचि प्रदर्शित करते हैं तो उसे जनता की सजगता की आवश्यक अभिव्यक्ति माना जाना चाहिए। यह एक स्वतन्त्र सम्य समाज के प्रत्येक नागरिक का मुख्य कर्तव्य है।

नगर-नियोजन आंदोलन [City Planning Movement]

भारत में नगरों का विकास एवं पुनर्विकास कार्य पूरे उत्साह के साथ सम्पन्न किया जा रहा है। एक ओर तो विस्थापित लोगों तथा औद्योगीकरण एवं राजनैतिक विकासों के कारण नये शहर बसाये जा रहे हैं दूसरी ओर पुराने शहरों को पुनर्नियोजित एवं पुनर्विकसित किया जा रहा है ताकि साधारण नागरिक को 'मूल नागरिक' सुविधायें प्रदान की जा सकें। नगरों के विकास का यह कार्य केन्द्र सरकार, राज्य सरकार, नगर निगम एवं नगरपालिका समितियों के सहयोगपूर्ण प्रयासों द्वारा किया जा रहा है। नगर नियोजन एक अत्यन्त ही जटिल कार्य है, इसके लिए कुशल प्रशासन की व्यवस्था भी उतनी ही जटिलतापूर्ण है। लेविस ममफोर्ड (Lewis Mumford) के शब्दों में "नगर-नियोजन में मानवीय क्रियाओं का समन्वय होता है। यह समन्वय स्थान, कार्य एवं लोगों के बारे में जात तथ्यों के आधार पर समय एवं स्थान में होता है। इसमें समाज के लिए अधिक सेवायें प्रदान करने की दृष्टि से कुल वातावरण में विभिन्न तत्वों का परिवर्धन एवं पुनः स्थायीकरण किया जाता है। इसमें घरों, औद्योगिक भवनों, बाजारों, जलदाय भवनों, बाँधों, पुलों, गाँवों, नगरों आदि को उचित बनावट दी जाती है। समाज के सभी आवश्यक कार्यों को उचित रूप में तथा व्यवस्थित ढंग से सम्पन्न करने के लिए इसमें सहयोग प्रदान करने का प्रावधान रहता है।" 1

आई. आई. पी. ए. (IIPA) के अनुसार नगर विकास में आने वाली मूल बातें हैं—व्यवस्थित रूप से नियोजित एवं समन्वित विस्तार, गन्दी वस्तियों की रोकथाम, भौवी जनसंख्या का निश्चितीकरण एवं प्रसार, मास्टर प्लान, उद्योगों के लिए भूमि का निर्धारण, गृह, व्यापार, मनोरंजन एवं अन्य उपयोगी कार्य, संचार के साधन, पर्याप्त जल-वितरण, विद्युत, यातायात एवं

1. "City planning involves the co-ordination of human activities in time and space, on the basis of known facts about place, work and people. It involves the modification and relocation of various elements in the total environment for the purpose of increasing their service to the community; and it calls for the building of appropriate structures—dwellings, industrial plants, markets, water works, dams, bridges, villages, cities,—to house the activities of a community to assist the performance of all its needful functions in a timely and orderly fashion."

—Lewis Mumford

अन्य नागरिक सुविधायें आदि ।^१ शहरी क्षेत्रों का विकास आन्दोलन वर्तमान का ही एक विकास है जिसका उद्देश्य नगरों की गन्दो वस्तुओं को समाप्त करना, तथा केन्द्रीय क्षेत्रों में भूमि के मूल्यों में स्थायित्व रखना आदि है ।

भारत में नगर विकास आन्दोलन के क्षेत्र में केन्द्र, राज्य एवं स्थानीय स्तर पर जो प्रयास किये गये हैं उनका संक्षिप्त अध्ययन निम्न प्रकार किया जा सकता है—

केन्द्रीय स्तर पर आन्दोलन

[The Movement at Central Level]

भारत सरकार में एक कक्षा नियोजन विभाग है जो कि सरकारी आर्किटेक्ट द्वारा प्रशामित किया जाता है । यह विभाग दिल्ली राज्य को नियोजन सम्बन्धी समस्याओं पर विचार करता है तथा उन राज्यों को भी परामर्श देता है जहाँ नगर विकास के लिए कोई संगठन नहीं है । विस्थापितों को बसाने के लिए निरोहेरी एवं फरीदाबाद नगरों को बनाने का कार्य इसी विभाग द्वारा किया गया । सन् १९४७ में विस्थापितों को बसाने की समस्या मुख्य बन गई और इसलिए इस कार्य का भव्य महत्त्व बनाया गया । सन् १९४७ में प्रथम कार्यक्रम को प्रारम्भ ५ करोड़ तथा द्वितीय

पंचवर्षीय योजना में १२० करोड़ रुपये खर्चे गये ।

सन् १९५५ में भारत सरकार ने एक प्रस्ताव द्वारा कस्बा एवं देश नियोजन (Town and Country Planning) का एक स्कूल खोला ताकि देशाती, शहरी एवं क्षेत्रीय नियोजन के विभिन्न पहलुओं पर शिक्षा एवं प्रशिक्षण की सुविधायें प्रदान की जा सकें । सन् १९५७ में केन्द्रीय स्वास्थ्य मंत्रालय ने एक केन्द्रीय क्षेत्रीय तथा शहरी नियोजन संगठन की स्थापना की जो कि शहरी तथा क्षेत्रीय नियोजन की समस्याओं को अपने हाथ में ले सके । इस संगठन को दिल्ली महान के लिए मास्टर योजना (Master Plan) बनाने का कार्य सौंपा गया । इसके अतिरिक्त इसका कार्य यह था कि क्षेत्रीय एवं शहरी नियोजन के मामलों में राज्य सरकारों तथा स्थानीय निकायों को परामर्श दे । दूसरे, दुर्गापुरा जैसे स्टील के कस्बों, दामोदर घाटी जैसे नदी घाटी क्षेत्रों तथा अन्य क्षेत्रीय नियोजनों के विकास के बारे में परामर्श दे ।

1. "The movement at central level is concerned with the planning of housing, commerce, recreation and other essential uses."

housing, commerce, recreation and other essential uses;

तीसरे, एक ऐसा ढंग तैयार करे जिसके अनुसार कस्बा नियोजन संगठन तथा अन्य ऐसे ही निकाय कार्य कर सकें। १९५६ में विस्तृत दिल्ली के लिए एक अन्तरिम सामान्य योजना बनाई गई तथा बाद में मास्टर योजना तैयार की गई।

केन्द्रीय स्तर पर शहर विकास आन्दोलन में मुख्य भाग लेने वाले अनेक निकाय हैं। कई मंत्रालय भी इस कार्य में संलग्न हैं। इनमें से मुख्य का विवरण इस प्रकार है—

स्वास्थ्य मंत्रालय [Ministry of Health]—विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय स्वायत्त सरकार के क्षेत्र में जो कार्य किये जा रहे हैं, संघीय स्वास्थ्य मंत्रालय द्वारा उनमें एक सामान्य समन्वय स्थापित किया जाता है। भारत सरकार ने १९५६ में गन्दी वस्तियों के विकास एवं सफाई के लिए एक अधिनियम पास किया ताकि संघीय प्रदेश की गन्दी वस्तियों में सफाई की जा सके।

राष्ट्रीय जल-वितरण एवं सफाई कार्यक्रम को क्रियान्वित करने के लिए केन्द्रीय जनस्वास्थ्य संगठन की नामि की स्थापना की गई थी। यह प्रथम पंचवर्षीय योजना के उत्तरार्द्ध में स्थापित किया गया था। राज्य सरकारों को कर्जों के रूप में उनके शहरी कार्यक्रमों के लिए, सहायता देने की व्यवस्था की गई तथा यह राज्य सरकारों पर ही छोड़ दिया गया कि वे इसे स्थानीय निकायों तक किस तरीके से भेजते हैं। कर्जों को ३० वर्ष में वापिस चुकाना था। २३ राज्यों ने इस कार्यक्रम के शहरी पहलू में भाग लिया। उन्होंने २८७ जल वितरण कार्यक्रम एवं ७६ नालियों की योजनाएँ पेश कीं जिन पर कि कर्जा लिया जा सके। इनमें से केन्द्र सरकार ने १९६ जल-वितरण योजनाओं को तथा आठ नालियों के कार्यक्रमों को स्वीकार किया तथा इनके लिए कर्जा दिया गया।

गन्दी बस्ती अधिनियम, १९५६ [The Slum Areas Act, 1956]—यह अधिनियम अडमान, निकोबार तथा अन्य द्वीपों को छोड़कर सभी संघीय क्षेत्रों के लिए था। अधिनियम के अधीन नियम बनाये गये तथा इसे देहली में सन् १९५७ में क्रियान्वित किया गया। एक उपयुक्त सत्ता को यह शक्ति सौंपी गई कि वह अधिक भीड़ देखकर तथा सफाई की सुविधाओं का अभाव देखकर, यदि यह समझे कि एक क्षेत्र के भवन वहाँ के निवासियों के स्वास्थ्य, सुरक्षा एवं नैतिकता के लिए अनुपयुक्त हैं तो वह उस क्षेत्र को गन्दी बस्ती घोषित कर सके। इसे यह शक्ति दी गई कि मानवीय उपयोग के लिए अनुपयुक्त भवन की मरम्मत के लिए कह सके। सत्ता को यह भी अधिकार दिया गया कि वह गन्दी बस्तियों के खातिर भूमि पर तुरन्त ही वज्रा कर ले तथा उस क्षेत्र से खतरनाक फैक्ट्रियों को हटा दे।

विस्थापितों का मंत्रालय [Ministry of Rehabilitation]—शहरी विस्थापितों की एक सबसे प्रमुख समस्या पश्चिमी पाकिस्तान से आये हुए लगभग तेईस लाख लोगों को बसाने की समस्या थी। भागे हुए मुसलमानों द्वारा खाली किये गये निवास-स्थान केवल बारह लाख लोगों के लिए ही पर्याप्त थे। अन्य लोगों के लिए नये घर बनाने थे। सरकारी कार्यक्रमों ने

इस प्रकार के लोगो को बसाने की समस्या को प्राथमिकता दी। केन्द्रीय एवं राज्य सरकार द्वारा बिल्कुल नये प्रकार के मकान बनाये गये। विस्थापितों को गृह निर्माण सहकारी समितियाँ बनाने के लिए प्रोत्साहित किया गया तथा उनका भूमि एवं धन दिया गया। मार्च, १९५५ के अन्तिम दिनों तक इस निर्माण योजना में लगभग ३८ करोड़ रुपये खर्च हो गये। लगभग १५५ मर्ड-शहरी नये कस्बे बसाये गये। निलोमेरी, फरीदाबाद, गांधीधाम, राजपुरा, सरदार नगर, उत्तम नगर, गोविन्दपुरी तथा हस्तिनापुर आदि कस्बे उल्लेखनीय हैं। बाद में यह प्रयास किया गया कि इन कस्बों में भी स्वयं की हो स्थानीय सस्थाएँ हों। इसी प्रकार की गृह निर्माण योजना उन लोगो के लिए भी प्रारम्भ की गई जो कि पूर्वी पाकिस्तान से भाये थे। पश्चिमी बंगाल सरकार ने विस्थापितों को बसाने के लिए कई ठोस कदम उठाये।

कार्य, गृह एवं वितरण मंत्रालय [Works, Housing and Supply Ministry]—गृह समाग मई १९५२ में अस्तित्व में आया जबकि सरकार ने गृहनिर्माण के लिए अलग से पद खोलने का निर्णय लिया। यह समाग भारत सरकार की गृहनीति एवं कार्यक्रमों को बनाने के लिए उत्तरदायी है। भारत में घरी की वर्तमान स्थिति को सुधारने के लिए इस समाग द्वारा समय-समय पर समितियाँ नियुक्त की जाती हैं तथा विशेषज्ञों की राय जानी जाती है। सरकार की गृह नीति का मुख्य लक्ष्य निर्माण में लगाने वाले व्यय को कम करना है ताकि अधिक से अधिक जनता अपने निवास का उचित प्रबन्ध कर सके। गृह सम्बन्धी सभी पहलुओं के प्रति एक एकीकृत राष्ट्रीय दृष्टिकोण की दिशा में प्रथम प्रयास के रूप में भारत सरकार ने राष्ट्रीय भवन संगठन की रचना की है। बाद में सरकार द्वारा गृह आयुक्त के अधीन एक भवन गृह विभाग की रचना कर दी गई। इसकी सहायता के लिए पर्याप्त स्टाफ हाता है—तकनीकी, वित्तीय एवं प्रशासकीय।

देश में घरी की कमी को दूर करने के लिए आज तक जो विभिन्न योजनाएँ लागू की गई हैं उनमें से मुख्य हैं—

- (१) औद्योगिक मजदूरों के लिए गृहनिर्माण योजना
- (२) कम आय वाले समूहों की गृह योजना
- (३) गन्दी बस्ती की सफाई योजना
- (४) ग्राम गृह योजना आदि-आदि।

राज्य स्तर पर शहर विकास आन्दोलन

[The movement at State level]

शहर विकास के लिए भाँति-भाँति के कार्यक्रम राज्य स्तर पर भी बनाये तथा क्रियान्वित किये गये हैं। बम्बई, पूना, कलकत्ता, देहली आदि राज्यों में इन योजनाओं को विभिन्न निकायों के द्वारा संचालित करने का प्रयास किया गया है।

बम्बई राज्य में शहर विकास कार्यक्रम

शहर नियोजन एवं सम्पत्ति के मूल्यांकन के सम्बन्ध में बम्बई राज्य सरकार के पास भ्रम से विभाग है। यह विभाग सर्वप्रथम १९१४ में स्थापित किया गया था जबकि इसे स्थानीय स्वायत्त सरकार तथा जन स्वास्थ्य

विभाग के आधीन प्रशासित किया गया। यह स्थानीय निकायों को उनकी शहर विकास योजनाओं में उठने वाली समस्याओं पर सुझाव दिया करता था। विभिन्न कस्बों के व्यवस्थित विकास के लिए इस विभाग द्वारा मास्टर प्लान बनाये जाते थे। यह सरकार को गृह निर्माण सम्बन्धी नीतियों पर परामर्श देता था। इस अधिनियम के प्रावधान ऐच्छिक थे अर्थात् इनको स्वीकार करके, इनके अनुसार व्यवहार करने के लिए कोई भी शहर बाध्य नहीं था। सन् १९५४ में सरकार ने एक नया शहर नियोजन अधिनियम पारित किया जिसके अनुसार प्रत्येक शहर के लिए यह जरूरी हो गया कि अपने विकास से सम्बन्धित योजनायें बनाये तथा विस्तृत नियोजन कार्यक्रम तैयार करे। इस अधिनियम के द्वारा उनको एक प्रकार से वैधानिक महारा मिल जाता है किन्तु जब तक प्रशिक्षित कार्यकर्त्ता न हो तब तक कोई भी योजना कार्यान्वित नहीं की जा सकती।

बम्बई नगर निगम में अपने स्वयं का शहर नियोजन संगठन है जो कि नगर अभियन्ता के आधीन कार्य करता है। विस्तृत बम्बई (Greater Bombay) क्षेत्र की क्रियायें बम्बई नगरपालिका निगम अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार संचालित की जाती हैं।

बम्बई नगर निगम अधिनियम:—इस अधिनियम के द्वारा एक समिति नियुक्त करने का प्रावधान रखा गया है जिसे विकास समिति (Improvement Committee) कहा जाता है। इसका कार्य नगर का विकास करना है। इस समिति में नगर द्वारा नियुक्त १६ पापेंद होते हैं। समिति का सभापति प्रतिवर्ष स्वयं समिति द्वारा ही नियुक्त किया जाता है। समिति के आधे सदस्य प्रथम अप्रैल को प्रतिवर्ष सेवा निवृत्त हो जाते हैं। इसकी गणपूर्ति आठ सदस्यों की रखी गई है। समिति का सदस्य किसी भी ऐसे विषय पर मतदान कर सकता है और न वहस में भाग ले सकता है जिसमें कि वह व्यक्तिगत रूप से रुचि ले रहा है। आयुक्त एवं उप-आयुक्त को भी समिति की बैठकों में आने तथा वहस में भाग लेने का अधिकार है। उनको मत देने अथवा कोई प्रस्ताव करने का अधिकार नहीं होता।

सुधार समिति की सिफारिश के आधार पर आयुक्त द्वारा उन लोगों को कर्जा दिया जा सकता है जो कि मकान बनाना चाहते हैं। इस प्रकार का कर्जा कुछ शर्तों के साथ दिया जायेगा जैसे—यह कर्जा जिस भवन के निर्माण के लिए दिया जा रहा है उसे पूरी तरह या आंशिक रूप से रहने के काम में लाना होगा। दूसरे, कर्ज की मात्रा किसी भी हालत में बीस हजार रुपये से अधिक न होगी। तीसरे, भवन पर अधिकार होने के बीस वर्ष के भीतर—भीतर यह कर्जा चुका दिया जाना चाहिए। चौथे, दिये गये कर्ज की मात्रा कुल खर्च के ६० प्रतिशत से अधिक न होगी। पांचवें, कर्जदार व्यक्ति को जिसे कि वह कर्जा दिया जा रहा है, अपना भवन तथा वह जमीन जिस पर कि भवन बनाया गया है, निगम के पास गिरवी रखने होंगे।

आयुक्त द्वारा इस प्रकार के कर्ज गरीब लोगों को उनके घरों की मरम्मत के लिए भी दिये जा सकते हैं। आयुक्त गृहसंधों के संगठन को प्रोत्साहन दे सकता है तथा उनके लिये जमीन तथा कर्ज देने की

आयुक्त एक विकास योजना का प्राख्य बनाना सकता है। वह उसे स्वीकृति के लिए विकास समिति के पास भेजेगा। इस योजना के सदय होंगे—किसी भी निवास के लिए बनाये गये भवन को मानवीय निवास योग्य बनाना, सफाई में सम्बन्धित दोषों को दूर करना तथा प्रकाश, वायु, रोशन-दान आदि का प्रबन्ध करना, गरीब वर्ग के लोगों के रहने के लिए घर बनवाना, विस्तृत बम्बई ने किसी भी भाग में नहीं गली बनाना या मरम्मत करना। उस क्षेत्र के लिए कोई भी विकास योजना नहीं बनाई जायेगी जिसके लिए बम्बई गृह निर्माण बोर्ड अधिनियम, १९४८ के अधीन गृह योजना स्वीकृत कर दी गई है। किसी भी क्षेत्र के लिए सुधार योजना बनाते समय यह देखा जाता है कि उसके पड़ोस के क्षेत्रों की स्थिति कैसी है। किसी भी सुधार योजना में आयुक्त, विकास समिति एवं निगम द्वारा सशोधन किये जा सकते हैं।

बम्बई शहर नियोजन अधिनियम [The Bombay town Planning Act]—यह अधिनियम सन् १९४४ में पारित किया गया। इसका क्षेत्र पूरा बम्बई राज्य है। यह शहर नियोजन कार्यक्रमों को बनाने तथा क्रियान्वित करने वाले कानून को एकीकृत एवं सशोधित करने के लिए था। इसके द्वारा यह स्पष्ट किया जाता है कि शहर नियोजन कार्यक्रम ठीक प्रकार से बनाये गये हैं तथा उनकी क्रियान्विति प्रभावशील है। स्थानीय सत्ता, अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले पूरे प्रदेश के लिए विकास योजना बनाती है। इस अधिनियम के लागू होते ही यह जरूरी हो गया कि चार साल के भीतर-भीतर प्रत्येक स्थानीय सत्ता अपने क्षेत्र का सर्वेक्षण करेगी तथा उसके विकास के लिए एक योजना तैयार करेगी। यह योजना आवश्यक स्वीकृति के लिए राज्य सरकार के सामने रखी जायेगी। यदि कोई स्थानीय सत्ता, राज्य सरकार के पास इनके लिए प्रार्थना-पत्र भेजे तो उसका समय बढ़ाया जा सकता है। यदि स्थानीय सत्ता ऐसा न कर पाये तो राज्य सरकार उस क्षेत्र के लिए विकास योजना तैयार करेगी। राज्य सरकार ऐसी योजनाओं को छ माह के भीतर ही स्वीकृति प्रदान कर देगी। प्रत्येक स्थानीय सत्ता यह घोषणा करती है कि उसके द्वारा विकास योजना तैयार की जा रही है, इसका पूरा प्रकार किया जाता है तथा शुभांश एवं विचारों को ध्यानित किया जाता है।

जब शहर नियोजन कार्यक्रमों का प्राख्य स्वीकार कर लिया जाये तो उसके एक माह के भीतर-भीतर राज्य सरकार द्वारा एक शहर नियोजन अधिकारी (Town Planning Officer) नियुक्त किया जाता है। यह उन क्षेत्रों को परिभाषित करता है तथा सीमा बांधता है जो कि सरकार की उद्देश्य से धारित किये गये हैं। उसे यह शक्ति प्राप्त होती है कि कार्यक्रम के प्रारंभ में, अनुमानों में तथा मूल्य में परिवर्तन कर सके। कुछ विशेष मामलों में उसके निर्णय अन्तिम माने जाते हैं। ज्यों ही अन्तिम योजना स्वीकार कर ली जाती है त्यों ही स्थानीय सत्ता को यह अधिकार प्राप्त हो जाता है कि गैर-कानूनी रूप से जमीन पर कब्जा किया हुए व्यक्तियों से वह भू-भाग सार्वजनिक कर ले। दो या दो से अधिक स्थानीय समारोहों के

अधिकार-क्षेत्र में आने वाले एक जैसे क्षेत्रों के लिए एक सम्मिलित शहर नियोजन बोर्ड बनाया जा सकता है।

एक स्थानीय सत्ता, शहर नियोजन कार्यक्रम के किसी भी विषय पर किसी भी व्यक्ति के साथ किसी भी प्रकार का समझौता कर सकती है। इस प्रकार किया गया समझौता राज्य सरकार द्वारा स्वीकार्य होना चाहिए तथा यह नगर-नियोजन अधिकारी के कर्तव्यों पर किसी प्रकार का प्रभाव न डाले। स्थानीय सत्ता को यह अधिकार दिया गया है कि वह शहर विकास कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने के लिए धन उधार ले सके। राज्य सरकार द्वारा विभिन्न नियम बनाये जा सकते हैं।

विस्तृत बम्बई [Greater Bombay]—सन् १८६६ से पूर्व बम्बई द्वीप के दक्षिण में गन्दी बस्तियां थी, बीच में मिलें थीं तथा उत्तर में खुली हुई जमीन थी। गन्दी बस्तियों की हालत बड़ी खराब थी। मकान बनाने के सम्बन्ध में कोई योजना नहीं थी। अच्छी सड़कों का अभाव था। सन् १८६६ में बम्बई नगर में प्लेग फैला; परिणामस्वरूप सरकार ने शहर की घनी बस्तियों में पर्याप्त रोशनदानों की व्यवस्था के लिए योजना बनाई, अस्वास्थ्यकर कूड़े के ढेरों को उठाने का प्रबन्ध किया तथा अत्यधिक भीड़ को रोका। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए सन् १८६६ के बम्बई विकास अधिनियम (IV) के तहत नगर विकास न्यास की स्थापना की गई। प्रारम्भ में नगर विकास न्यास ने घर बनवाने के लिए खुली भूमियों पर कब्जा किया तथा सड़क एवं पार्क आदि बनवाने के लिए गन्दी बस्तियों के कुछ भागों को लिया। पहले सभी बड़ी सड़कें उत्तर से दक्षिण की ओर जाती थीं तथा उनके आस-पास ही भवन बने हुए थे। इससे आवागमन का मार्ग प्रतिपादित होता था। इन कठिनाइयों से पार पाने के लिए नगर विकास न्यास द्वारा कई प्रकार की योजनायें बनाई गईं, उदाहरण के लिए गन्दी बस्तियों को साफ करने की योजना, गलियों की योजना एवं गरीब वर्ग के निवास स्थान की योजना आदि।

नगर विकास न्यास वैसे तो नगर निगम से स्वतंत्र था किन्तु सन् १९२३ में निगम ने विकास न्यास के कार्यों में अधिक भाग लेने की तथा उसकी क्रियाओं पर नियंत्रण रखने की मांग की तो सरकार ने १९२५ में विकास न्यास स्थानान्तरण अधिनियम पास किया, जिसके द्वारा निगम के सदस्यों को नगर विकास के लिए न्यास के सदस्यों के साथ रखा गया। उनको नीति से सम्बन्धित सामान्य प्रश्नों को तय करने, बजट पास करने, कुछ अधिकारियों की नियुक्ति करने तथा विकास समिति पर निरीक्षण एवं नियंत्रण की सामान्य शक्तियां सौंपी गईं। अन्त में सन् १९३३ में नगर विकास न्यास को बम्बई निगम के साथ मिला दिया गया और न्यास की सम्पत्ति स्वतः ही निगम के पास चली गई। इस संयोजन के परिणामस्वरूप सम्पत्ति एवं भूमि प्रबन्ध विभाग की रचना की गई।

बम्बई की गन्दी बस्तियां उस समय की उपज हैं जबकि नगर विकास के लिए कोई नियम नहीं थे। औद्योगीकरण के विकास ने जनसंख्या को बढ़ा कर घनी बस्तियों की स्थापना की। एक ही मकान में कई परिवारों ने

पश्चिमी बंगाल में शहर विकास

[Urban Development in West Bengal]

बंगाल की शहर विकास योजनाएँ बंगाल नगरपालिका अधिनियम, १९३२ तथा कलकत्ता नगरपालिका अधिनियम, १९५१ के अनुसार चलाई जा रही हैं। राज्य में शहर नियोजन के सम्बन्ध में कोई व्यवस्थापन नहीं किया गया। कलकत्ता में विकास न्यास की स्थापना १८९६ में ही कर दी गयी। सन् १९५८ में कलकत्ता गन्दी वस्तियों की समाप्ति एवं इन वस्तियों के विस्थापितों के बारे में एक अन्य अधिनियम पास किया गया। इस नियम के आधार पर गन्दी वस्तियों को समाप्त करने तथा शहर में गृह-निर्माण एवं अन्य योजनाओं को चलाने की समस्या का समाधान करने का प्रयास किया गया।

यह अधिनियम पश्चिम बंगाल की व्यवस्थापिका द्वारा ११ मार्च, १९५८ को पास किया गया। इसे मूल रूप से कलकत्ता गन्दी वस्ती समाप्ति विवेक (Calcutta Slum Clearance Bill) कहा गया था; किन्तु दोनों सदनों की संयुक्त समिति ने इसका नाम बदल दिया। इसने गन्दी वस्ती की परिभाषा भी बदल दी जिसमें न केवल कच्ची भौंपड़ियों को ही लिया गया बरन् पक्के मकानों को भी शामिल कर लिया गया।

इस अधिनियम के प्रमुख लक्ष्य यह बताये गये कि गन्दी वस्तियों में सफाई का अभाव होने से स्वास्थ्य के लिए आवश्यक मूल बातों का अभाव है। इन वस्तियों को समाप्त करना तथा यहाँ रहने को उपयुक्त परिस्थितियाँ पैदा करना न केवल यहाँ के निवासियों की दृष्टि से ही बरन् सामान्य जन-स्वास्थ्य की दृष्टि से भी अत्यन्त महत्वपूर्ण है। इस अधिनियम के तहत सबसे पहले तो मुआवजा देने के बाद इन वस्तियों की जमीन पर अधिकार किया जायेगा ताकि इनको समाप्त किया जा सके अथवा बदला जा सके। अधिनियम में यह भी कहा गया कि भौंपड़ी में या इन वस्तियों में रहने वाला कोई भी व्यक्ति उस समय तक उसे खाली न करेगा जब तक कि उसे उचित किराये पर वैकल्पिक निवास स्थान न दिया जा सके।

यह अधिनियम कलकत्ता तथा उसके उन क्षेत्रों पर लागू होगा जो कि राज्य सरकार की अधिसूचना द्वारा घोषित किये जायें। राज्य सरकार इस अधिनियम को पश्चिमी बंगाल के किसी भी कस्बे या स्थानीय क्षेत्र पर लागू कर सकती है।

कलकत्ता नगर विकास न्यास की स्थापना सन् १८९६ में की गई स्वास्थ्य सम्बन्धी मेडिकल पूछताछ के बाद हुई। यह पूछताछ प्लेग फैलने के बाद की गई थी। प्रारम्भिक पूछताछ बहुत समय तक चलती रही तथा जनवरी १९१२ में अन्तिम रूप से न्यास की स्थापना कर दी गई ताकि यह कलकत्ता तथा उसके आसपास के क्षेत्रों के विकास के लिये प्रयास कर सके। अधिनियम ने विकास योजनाओं पर पर्याप्त धन खर्च करने की अनुमति दी तथा ऐसा करने के लिए कर अधिक लगाने एवं कर्ज लेने का प्रावधान रखा। इसमें न्यास के एक बोर्ड की स्थापना की व्यवस्था थी जिसमें कि ग्यारह सदस्य होते थे तथा उसका एक समझौता होता था।

यह सब के अनेक कार्य में नगर विभाग म्याम में वर्षाज विभागपूर्ण कार्य दिये हैं तथा कुछ मिला कर हमारे मूल नहर तथा उनके उद्देश्यों का रूप ही बन दिया है। केन्द्रीय बनरूता में अनेक उच्च कग में स्थाप्यकारी उपाय दिये गये हैं। साथ ही छोटे विभाग सहकें बनायी गई हैं, उदाहरण के लिये १०० फुट चौड़ी बिजलीरज गैरेज्।

नगर के पश्चिम में जो नई सड़कें बनाने तथा पुरानी सड़कों को चौड़ा करने क्षेत्र पक्षीय उच्च बन गया है। दक्षिण एवं दक्षिण पूर्व बसबसा न उद्देश्यी क्षेत्रों के विभाग की ओर अधिक ध्यान दिया जाना जरूरी है। हमारे लिये अन्य विभाग योजनायें प्रारम्भ की गई हैं। अनेक गन्दे तालाबों का भर दिया गया है।

गुप्त क्षेत्रों एवं मनोरंजन के मैदानों के सम्बन्ध में म्याम द्वारा उद्देश्य नीति करती गई है। बनरूता नगर निगम में ३८२३ वर्ग मील का क्षेत्र धारा है। हमारे १० लाख जनसंख्याओं सहित ४० लाख से भी अधिक लोग रहते हैं। करीब ११६४ बसस्टॉपों में १० लाख के लगभग लोग रहते हैं। आगम्यता का प्रकार लगभग १११००० प्रति वर्गमील है। बसबसा में कुछ योजनायें ता बसबसा नगर निगम द्वारा ही सम्पन्न की गई हैं तथा कुछ को बसबसा बन्दरगाह आयुक्त द्वारा सम्पन्न किया गया है। विन्तु सामोपजनक प्रगति हमलिये नहीं हो सकी क्योंकि यहाँ सम्भव्यकता गता का प्रभाव है। बसबसा निगम में गन्धी बरती समाधि एवं पुनर्गुह निर्माण के लिए पक्काई योजना बनायी निगम कि लगभग धाट करीब लाख व्यय होना था। राज्य सरकार ने इस योजना को स्वीकार कर लिया।

देहली में नगर विकास

(Urban Improvement in Delhi)

देहली में सामुनिक शहर विकास की योजनायें सन् १९१२ में प्रारम्भ की गई जबकि नयी राजधानी नई दिल्ली को बनाने के लिये स्थापन देखा गया। हमको एक प्रकार से वैज्ञानिक विज्ञान का प्रथम प्रतीक माना गया निगम कि नई राजधानी के मावी विकास को देखा गया विन्तु भावनाओं से प्रभावित नहीं हुआ गया। दिल्ली नगर विभाग स्थापन की स्थापना सन् १९१७ में की गई ताकि प्रदेश के केन्द्रीय क्षेत्रों की कुछ एवं गन्धी बरती सामाधि की समस्याओं को निपटाया जा सके। म्याम का अधिकार क्षेत्र लगभग १५० वर्ग मील तक रखा गया। भारत सरकार ने अपनी समस्त नज़्म की भूमि इसी के हाथों में रग दी। म्याम का कर्त्तव्य था कि वह इन भूमियों के विकास का कार्य करे। एक शहर योजना संगठन की स्थापना की गई जिसे कि मास्टर प्लान बनाने का कार्य सौंपा गया, जिसके अनुसार नगर का मावी विभाग दिया जा सके। सन् १९१७ में देहली विभाग अधिनियम तथा देहली नगर निगम अधिनियम पास किये गये ताकि शहर विकास की योजनाओं पर ठोस कदम उठाये जा सकें।

देहली विकास अधिनियम—यह अधिनियम सन् १९१७ में पास किया गया तथा इसका क्षेत्र देहली का सम्पूर्ण संधीय प्रदेश था। देहली विकास कता की कियें केवल उन क्षेत्रों तक ही मर्यादित हैं जो कि नगर निगम में

विचार-विमर्श करने के बाद केन्द्र सरकार द्वारा विकास क्षेत्र (Development area) घोषित किया गया हो। स्थानीय सत्ता को एक परामर्शदाता परिषद द्वारा परामर्श दिया जाता है। इस परिषद में संसद द्वारा निर्वाचित तीन सदस्य होते हैं, दिल्ली नगर निगम के सदस्य होते हैं तथा केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले व्यक्ति होते हैं; जैसे व्यापार, उद्योग, श्रम, शहर नियोजन के जानकार, जनस्वास्थ्य एवं तकनीकी मामले आदि।

सत्ता (authority) के सदस्य इस प्रकार हैं—देहली प्रदेश का प्रशासक जो कि पदेन समापति होता है, केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त उपसमापति केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त वित्त एवं लेखा सदस्य, केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त इन्जीनियर सदस्य, पार्षदों एवं एल्डरमैनों द्वारा निर्वाचित देहली नगर निगम के दो प्रतिनिधि जो कि निगम से ही चुने जाते हैं, केन्द्र सरकार द्वारा मनोनीत दो अन्य सदस्य, देहली नगर निगम का आयुक्त भी इसका पदेन सदस्य होता है। केन्द्र सरकार द्वारा ऐसे दो व्यक्तियों को भी नियुक्त किया जा सकता है जो कि सचिव तथा मुख्य लेखा अधिकारी के रूप में कार्य करेंगे तथा उन शक्तियों का प्रयोग करेंगे जो कि नियम द्वारा निर्धारित की जायें या सत्ता द्वारा हस्तांतरित की जायें अथवा समापति उनको प्रदान करे।

परामर्शदाता परिषद को सत्ता (authority) द्वारा नियुक्त किया जाता है। यह सत्ता को मास्टर प्लान बनाने में सहायता देती है। अन्य क्षेत्रीय योजनाओं, देहली के विकास के कार्यक्रमों तथा अधिनियम के प्रशासन में उत्पन्न विषयों पर भी यह सत्ता को परामर्श देती है। परामर्शदाता समिति में जो सदस्य होते हैं, वे हैं—सत्ता का समापति इसका पदेन अध्यक्ष होता है केन्द्र सरकार द्वारा दो व्यक्ति ऐसे नियुक्त किये जाते हैं जिनको शहर नियोजन अथवा भवन निर्माण का अनुभव हो, देहली प्रशासन की स्वास्थ्य सेवाओं का एक प्रतिनिधि केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है, दिल्ली नगर निगम पार्षद तथा एल्डरमैन अपने-अपने में से चार प्रतिनिधि चुनते हैं, तीन व्यक्ति देहली की विद्युत् वितरण समिति का एवं दिल्ली जल वितरण तथा नाला समिति का प्रतिनिधित्व करते हैं, दो अन्य ऐसे व्यक्ति केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते हैं जिनमें से एक तो व्यापार तथा उद्योगों का प्रतिनिधित्व करता है और दूसरा दिल्ली के श्रमिकों का, चार व्यक्ति केन्द्र सरकार द्वारा ऐसे नियुक्त होते हैं जो कि केन्द्र सरकार के तकनीकी विभागों के होते हैं, इसमें दो सदस्य लोकसभा से तथा एक सदस्य राज्य सभा से लिया जाता है।

परिषद का निर्वाचित सदस्य अपने निर्वाचन के दिन से चार सप्ताह तक पदारूढ़ रहता है तथा इसे दुबारा भी चुना जा सकता है।

सत्ता से यह आशा की जाती है कि देहली के लिए मास्टर प्लान तैयार करे तथा पर्याप्त नागरिक सर्वेक्षण कराये। मास्टर प्लान तथा विभिन्न जोन बनाये जाते हैं जिनमें दिल्ली को विकास की दृष्टि से विभाजित किया जा सकता है। यह उस तरीके को बताता है जिसके अनुसार भूमि का उपयोग किया जायेगा तथा उन स्थानों को जहाँ विकास होना चाहिए।

यह मूल से पार के रूप में कार्य करता है। मास्टर प्लान के संश्लेषण से प्राप्त विभिन्न क्षेत्रों के लिए भी व्यवस्थापन योजनाएँ तैयार की जाती हैं।

हिन्दी नगर निगम अधिनियम—यह अधिनियम सन् १९५७ में पारित किया गया था ताकि विभाग योजनाओं को संवार दिया जा सके तथा विकास में सम्बन्धित कुछ कार्यों को विनियमित किया जा सके। मकानों एवं गलियों को बनावट में अन्तर्निहित दोषों को दूर करने के लिए नगर निगम जमीन मन्त्रालय द्वारा महत्वपूर्ण कार्य किया जा सकता था। शहर के विकास से सम्बन्धित कोई भी योजना प्रायः नगर निगम के सम्मुख प्रस्तुत की जाती थी और उनकी स्वीकृति के बाद केन्द्र सरकार की उम पर मान्यता प्राप्त की जाती। विभाग कार्यक्रम एवं गृहनिर्माण योजना को मास्टर प्लान तथा क्षेत्रीय विकास योजना का अनुगम्य होना चाहिए। सुधार, विकास एवं पुनर्विकास से सम्बन्धित निगम के कुछ कार्य निम्न प्रकार हैं—मानिरी, सार्वजनिक भौचालयों आदि की रचना, स्थान एवं सफाई; अस्वास्थ्यकर अस्तित्वों को समाप्त करना तथा हर प्रकार के हानिकारक व्यवहार पर रोक लगाना; नगरवासियों एवं स्थानों की सुरक्षा प्रदान करना; सार्वजनिक गलियाँ, पुलों आदि की रचना, नगरपालिका एवं गुणवत्ता; गलियों, पुलों एवं अन्य सार्वजनिक स्थानों पर से बेरादारी की चीजों को साफ करना, भवनों एवं भूमियों का सर्वेक्षण, निगम द्वारा स्वीकृत विकास-योजनाओं के अनुसार बेहतरों का विकास करना तथा जमीन भी क्षेत्र के निवासियों या किसी भी वर्ग के निवासियों के लिए गृह स्थान सम्बन्धी प्रावधान।

गन्धी बस्ती समाप्ति कार्यक्रम—देहली में यह कार्यक्रम सन् १९५७ में ही प्रारम्भ कर दिया गया था जबकि नगर विकास विभाग की स्थापना हुई। शहर में आठ कार्यक्रमों में से पाँच को स्वीकृति प्राप्त हो चुकी है। इनमें सबसे बड़ी योजना देहली अजमेरी दरवाजा गन्धी बस्ती समाप्ति योजना है जिसमें कि पाँच हजार परिवारों को हटा कर दूसरी जगह बसाया जा। पाँच अन्य क्षेत्र भी साफ कर दिये गये हैं तथा लगभग १३०० परिवारों को दूसरी जगह घर प्रदान कर दिये गये हैं। नये बने घरों का किराया २४ रु० प्रति माह है किन्तु सहायता के बाद ओ किराया दिया जाता है वह केवल १२ रु० प्रति माह ही रह जाता है। देहली में देहली नगर निगम, देहली नगरपालिका समिति एवं भारत सेवक समाज को यह कार्य सौंपा गया। इन निकायों ने अपने दायित्व को अब तक उत्साहपूर्वक निभाया है।

देहाती स्थानीय निकायों के कार्य

[Functions of the Rural Local bodies]

देहाती क्षेत्र में कार्य करने वाले स्थानीय निकायों का सम्बन्ध मुख्य रूप से विकास योजनाओं को सम्पन्न करने से है। वे नागरिक सुविधा से सम्बन्धित कार्यों को भी सम्पन्न करती हैं, यद्यपि इन कार्यों का महत्व विकास कार्यों से कम होता है। इसका कारण यह है कि देहाती क्षेत्रों के विकास की ओर ब्रिटिश शासन काल में ही कोई ध्यान नहीं दिया गया है। शहरों में ही कल-कारखाने एवं उद्योग अथवा स्थापित किये जाते थे। सरकार द्वारा आर्थिक क्षेत्र में तथा कृषि के क्षेत्र में अपनायी गई नीतियाँ कुछ इस

प्रकार की होती थीं कि वे देहाती क्षेत्रों के हितों के विपरीत पड़ती थी। ग्रामीण भाइयों की दशा अत्यन्त दयनीय थी। स्वतंत्रता प्राप्त होते ही इन ग्रामीणों की आकांक्षाएँ बहुत बढ़ गई क्योंकि अब उनकी अपनी सरकार है। स्वतंत्र भारत की सरकार का मुख्य लक्ष्य पूरे देश का संतुलित विकास करना है, उसके किसी भाग मात्र का नहीं। अतः गाँवों के विकास की ओर अधिक ध्यान दिया गया ताकि वे शहरी जीवन की ओर ही लगातार खिंचते हुए न चले जायें, साथ ही उनकी अपनी जीवन की दशाओं के प्रति कोई शिकायत भी न रहे। सामुदायिक विकास योजनाओं तथा प्रसार कार्यक्रमों (Extention Programmes) के रूप में देहातों में चहुँमुखी विकास के लिए ठोस कदम उठाये गये।

देहाती क्षेत्र की त्रिसूत्री रचना की इकाइयों के कार्यों को देखने पर यह स्पष्ट हो जायेगा कि यहाँ स्थानीय सरकारें कितनी सजगता एवं रुचि के साथ सार्वजनिक विषयों के प्रशासन में संलग्न हैं तथा लोगों के जन-जीवन की दैनिक आवश्यकताओं के साथ सयुक्त हैं। नीचे इन तीनों ही निकायों के कार्यों का अध्ययन किया जायेगा।

ग्राम पंचायतों के कार्य [Functions of the Village Panchayats]—ग्राम पंचायत देहाती स्थानीय प्रशासन की मूल इकाई है। जनता के सर्वाधिक निकट की इकाई होने के कारण यह उनके ध्यान को अधिक आकृष्ट करती है। ग्राम पंचायतों के कार्यों को मुख्य रूप से दो भागों में विभाजित किया जा सकता है। इसके प्रथम भाग में बाध्यकारी कार्य आते हैं अर्थात् वे कार्य जिनको सम्पन्न करना प्रत्येक पंचायत के लिए जरूरी होता है और दूसरी श्रेणी में ऐच्छिक कार्य आते हैं जो कि सम्पन्न होने के लिए पंचायत अधिकारियों की स्वेच्छा पर निर्भर करते हैं।

(A) बाध्यकारी कार्य [Obligatory Functions]—प्रत्येक गांव पंचायत का यह कर्तव्य है कि जहाँ तक उसके फंड अनुमति प्रदान करें वह अपने अधिकार क्षेत्र में निम्न के लिए प्रावधान तैयार करे—

१. सार्वजनिक गलियों की रचना, मरम्मत, सुरक्षा, सफाई एवं प्रकाश,
२. मैडीकल राहत;
३. किसी महामारी को फैलने से रोकने के लिए प्रतिरोधात्मक एवं उप-चारात्मक कदम उठाना;
४. ग्राम सभा की किसी भी इमारत की रक्षा एवं पर्यवेक्षण;
५. जीवन, मृत्यु एवं शादियों का अभिलेख रखना;
६. सार्वजनिक स्थानों, गलियों एवं ग्राम सभा को प्राप्त स्थानों पर होने वाले गलत व्यवहार पर रोक लगाना;-
७. भ्रमणान भूमियों एवं अन्य उद्देश्य वाले स्थानों को नियमित करना;
८. अपने क्षेत्र में मेले, बाजार एवं हाटों को नियमित करना;
९. लड़की तथा लड़कों के लिए प्राथमिक शालाएँ खोलना एवं उनको चलाना;

१०. सामान्य चारागाहों एवं भूमियों का स्थापन, प्रवन्ध एवं सुरक्षा ताकि उसके क्षेत्र में रहने वाले व्यक्तियों का सामान्य लाभ हो सके।

११. पीन, घोने तथा नहाने के लिए पानी का वितरण करने हेतु सार्वजनिक कुआ, तालाबों एवं पोखरो की रचना, मरम्मत एवं सुरक्षा,
१२. किसी भी नये भवन की रचना को भयवा स्थित भवन के प्रसार एवं मरम्मत को नियमित करना,
१३. कृषि, व्यापार एवं उद्योगों के विकास में सहायता करना,
१४. भाग से सुरक्षा के लिए सहायता देना और भाग लग जान पर जीवन तथा सम्पत्ति की रक्षा करना,
१५. दीवानी एवं फौजदारी न्याय का प्रशासन,
१६. पशु गणना, जनगणना आदि से सम्बन्धित अभिवेशों की रक्षा,
१७. गमवती स्त्री एवं बच्चा का नल्याण,
१८. खाद को इकट्ठा करने के लिए स्थान देना,
१९. गांव सभा पर अन्य किसी कानून द्वारा स्थापित कार्य को पूरा करना ।

(B) स्वेच्छापूर्वक कार्य [Discretionary Functions]—एक गांव पंचायत अपने क्षेत्र के अन्तर्गत निम्न विषयों पर भी प्रावधान बना सकती है—

१. सार्वजनिक गलियों एवं अन्य सार्वजनिक स्थानों की बगलों में पेड़ लगाना तथा उनको रक्षा करना,
२. पशुधो में मुधरी हुई नस्ल तथा उनका मैडीकल इलाज तथा उनकी बीमारियों का इलाज करना,
३. नियमों के अनुसार गांव में स्वयं सेवक दल का संगठन करना जो कि गांव पंचायत तथा न्याय पंचायत की उनके कार्यों में सहायता कर सके,
४. कृषकों को सरकारी बर्ग लेने तथा उनमें वितरित करने के कार्य में सहायता एवं परामर्श देना,
५. महकाशिता का विकास, विकसित बीज एवं स्टोरो की स्थापना,
६. दुग्ध भयवा अन्य प्रकार के सकट के विरुद्ध राहत,
७. क्षेत्र के उन कार्यों के सम्बन्ध में सत्ता तक प्रतिनिधि भेजना जो कि गांव सभा के अधिकार क्षेत्र से बाहर है,
८. भावादी भूमि का प्रसार तथा जनता के कमजोर वर्गों के लिए धरो का प्रबंध,
९. पुस्तकालयों एवं पाचनालयों की स्थापना एवं संचालन,
१०. मनोरंजन तथा खेल के लिए अखाड़ा, क्लब या अन्य कोई स्थान बनाना तथा सुरक्षा करना,
११. खाद एवं अन्य सेकार के पदार्थों का संग्रह, उनको हटाना तथा काम में लाना
१२. विभिन्न समाजों के बीच एकता, सहयोग एवं सद्भावना पैदा करने तथा बढ़ाने के लिए संगठनों की रचना करना,
१३. सार्वजनिक रेडियो सेट तथा ग्रामाफोन,
१४. गांव वालों की नैतिक एवं वस्तुगत सुख-शुविधा को बढ़ाने के लिए उपयोगी अन्य कोई भी प्रयास,
१५. गांव सभा के क्षेत्र में रहने वाले लोगों के हित के लिए उच्च सत्ता की स्वीकृति में वह कार्य करना जो कि उच्च सत्ता के अधिकार क्षेत्र में ही आता है.

१६. प्रत्येक वह कार्य करना जिसमें होने वाले व्यय को राज्य सरकार द्वारा अथवा उसके द्वारा नियुक्त अन्य सत्ता द्वारा ग्राम सभा के फंड का भाग बनाया गया है; तथा
१७. पागल कुत्तों, पागल चौपायों, जंगली जानवरों एवं बन्दरों आदि को पकड़ने तथा बाहर करने की व्यवस्था करना ।

राजस्थान में पंचायती राज पर प्रोजेक्ट टीम ने बताया है कि पंचायतों के कार्यों से सम्बन्धित अनुसूची में उल्लेखनीय परिवर्तन हो गये हैं । पंचायती राज्य की स्थापना के समय कार्यों का मूल लक्ष्य सामाजिक व आर्थिक विकास हो गया । पंचायती राज्य में पंचायतों को सौंपे गये कार्यों की सूची में इस बात का स्पष्ट उल्लेख है। राजस्थान पंचायत अधिनियम, १९५३ की तृतीय अनुसूची के अनुसार बाध्यकारी एवं स्वेच्छा पर आधारित कार्यों के बीच का अन्तर मिटा दिया गया तथा पंचायतों को जिन विषयों में प्रावधान बनाने का दायित्व सौंपा गया वे थे—स्वास्थ्य और सफाई, सार्वजनिक कार्य, शिक्षा और संस्कृति, आत्मरक्षा एवं पंचायत क्षेत्र सुरक्षा, प्रशासन, जनता का कल्याण, कृषि एवं जंगलों का रक्षण, पशुओं की नस्ल एवं सुरक्षा, ग्राम उद्योग, अन्य कार्य । सन् १९५६ के अधिनियम ने भी पंचायतों को पंचायत समिति की उन योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए एक ऐजेन्ट के रूप में कार्य करने को कहा है जो कि पंचायत क्षेत्र में पंचायत समिति द्वारा संचालित किये जाते हैं ।^१

पंचायती राज पर सादिकमली समिति ने भी पंचायतों के कार्यों पर प्रकाश डाला है । उसके मतानुसार पंचायत के कार्यों में नगरपालिका, प्रशासकीय एवं विकास सम्बंधी क्रियायें समन्वित की जा सकती हैं । यह पंचायत क्षेत्र के विकास के लिए उत्तरदायी है तथा उत्पादन को बढ़ाने, स्वास्थ्य को बढ़ाने एवं संगठित रूप देने, शिक्षा एवं सामाजिक सेवाओं के क्षेत्र में सुधार करने जैसे कार्यों को सम्पन्न करती है । पंचायत समिति के अभिकरण के रूप में यह विकास कार्यों को क्रियान्वित करने में कार्य करती है । राजस्थान पंचायत अधिनियम १९५३ की तृतीय सूची में गिनाया गया है । राजस्थान में भी पंचायतों के समस्त कार्यों को मुख्य रूप से दो भागों में विभाजित किया गया है । प्रथम भाग में बाध्यकारी कार्य आते हैं तथा दूसरे भाग में वे कार्य आते हैं जिनका करना ऐच्छिक माना गया है । विषय वस्तु की दृष्टि से पंचायतों के इन समस्त कार्यों को चार श्रेणियों में विभाजित किया गया है । ये हैं—नागरिक सुविधाएँ, समाज कल्याण एवं समाज सेवाएँ, स्थानीय प्रशासन और विकास । इन सभी क्षेत्रों में ग्राम पंचायतें बाध्यकारी एवं स्वेच्छापूर्ण अनेक कार्य सम्पन्न करती हैं ।

(१) नागरिक सुविधाओं के क्षेत्र में (In the field of Civic Amen-

1. "The 1959 Act also authorises the panchayats to act as executive agents of the Panchayat Samiti with reference to any scheme launched by it within the panchayat area."

—Panchavati Raj in Rajasthan, Project Study Team, op. cit., P. 17

ities) — इस शीर्षक के अन्तर्गत आने वाले स्वास्थ्यकारी एवं स्वेच्छजनक कार्यों को रखा जा सकता है। स्वास्थ्यकारी कार्यों में मुख्य हैं—

- (१) पशुओं एवं घरों के उपयोग के लिए जल का वितरण,
- (२) सार्वजनिक गमियो, नानिया, बन्धो, तातायो और कुओं की सफाई रखना एवं मरम्मत तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों की देखभाल,
- (३) गन्दगी को साफ करने तथा रोकने के प्रयास और मरे हुए पशुओं के धवशेषों को उचित स्थान पर भेजना,
- (४) चाय, बाफी और दूध की दुकानों का सार्वजनिक प्रपक्वा अन्य किसी प्रकार से नियमन करना,
- (५) मुर्दा पाटो एवं शमशान भूमियों की रचना, रक्षा एवं नियमन करना,
- (६) दावाहीन कमलों एवं पशुओं का प्रबन्ध करना,
- (७) सार्वजनिक शौचालयों की रचना एवं व्यवस्था तथा व्यक्तिगत शौचालयों का नियमन,
- (८) छूत की बीमारियाँ को उत्पन्न होने तथा फैलने से रोकने के लिए कदम उठाना,
- (९) कूड़े करवट को हटाना, जंगल के विकास को रोकना, काम में न आने वाले कुओं को बन्द करना, अस्वास्थ्यकारक तातायों, पोतरों तथा गड्ढों को बन्द करके बिचाई के पानी से उत्पन्न गन्दगी को रोकना तथा सफाई की दशाया का सुधार,
- (१०) पचायत क्षेत्र में प्रकाश करना,
- (११) पागल तथा आवारा कुत्तों का संतम करना,
- (१२) जानवरों को पानी वितरित करने के लिए सामान्य खुदवाना, उनकी सफाई करवाना तथा उन्हें बनाए रखना आदि।

इस शीर्षक के अन्तर्गत आने वाले स्वेच्छजनक कार्यों में निम्न को लिया जा सकता है—

- (१) खेज के मैदानों एवं सार्वजनिक बगीचों की स्थापना तथा बनाए रखना
- (२) अस्वास्थ्यकारक वस्तियों का सुधार करना,
- (३) पचायत के स्टाफ के लिए घर बनाना, आदि।

(२) सामाजिक कल्याण एवं समाज सेवाओं के क्षेत्र में [In the Field of Social Welfare and Social Services]—इस शीर्षक के अन्तर्गत आने वाले स्वास्थ्यकारी कार्य निम्नलिखित हैं—

- (१) जन स्वास्थ्य की रक्षा एवं विकास,
- (२) मनुष्यों एवं पशुओं पर टीके लगवाने को प्रोत्साहन देना,
- (३) कार्यों का स्थापन एवं संरक्षण, तथा अभाव या अभाव की स्थिति में रोजगार का प्रावधान,
- (४) शिक्षा का प्रसार,
- (५) प्रौढ़ शिक्षा की कक्षाएँ चलाना,

- (६) सामाजिक शिक्षा एवं महिला कल्याण कार्यक्रमों को चलाना,
- (७) परिवार नियोजन कार्यक्रमों का प्रचार करना,
- (८) अपाहिजों एवं बीमारों को राहत पहुंचाना, आदि ।

इस श्रेणी के स्वेच्छापूर्ण कार्य निम्नलिखित हैं—

- (१) गर्भवती महिलाओं एवं बालकों का कल्याण,
- (२) मेडीकल राहत देना,
- (३) धर्मशालाएं बनवाना तथा उनको संचालित करना,
- (४) शिक्षा का प्रसार, प्रत्याह्वो की स्थापना, तथा मनोरंजन एवं खेलों के लिए क्लब एवं अन्य स्कूलों की स्थापना करना,
- (५) कला एवं संस्कृति के विकास के लिए रंगमंचों की स्थापना एवं संचालन,
- (६) पुस्तकालयों एवं वाचनालयों की स्थापना एवं संचालन,
- (७) मार्गजनिक् रेडियोमेट तथा ग्रामफोन लगाना,
- (८) पंचायत क्षेत्र में सामाजिक एवं नैतिक कल्याण को प्रोत्साहन देना, शराब-बन्दी को प्रोत्साहन देना, छुआछूत को मिटाना, पिछड़ी हुई जातियों की दशा को सुधारना, भ्रष्टाचार को रोकना तथा जुआ बाजी एवं अनावश्यक मुकदमेंबाजी को निरुत्साहित करना,
- (९) स्कूल के भवनों तथा अन्य भवनों की रचना एवं मरम्मत करवाना,
- (१०) प्रार्थमिक स्कूल के अध्यापकों के लिए क्वार्टर बनाना,
- (११) डाक विभाग की ओर से डाक सेवाएं संचालित करना ।

(३) स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में (In the Field of Local Administration) — इस श्रेणी में आने वाले बाध्यकारी कार्य निम्न हैं—

- (१) नए भवनों का नियमन एवं रचना या वर्तमान भवनों की मरम्मत
- (२) सार्वजनिक भवनों, चरागाह भूमियों तथा जंगलों का संचालन एवं नियमन,
- (३) शराब की दुकानों का नियमन एवं नियन्त्रण,
- (४) उन स्नान के या कपड़े धोने के घाटों पर नियन्त्रण जिनका प्रवन्ध राज्य सरकार अथवा अन्य किसी सत्ता द्वारा नहीं किया जाता,
- (५) आवाद भूमि का प्रसार तथा निर्धारित सिद्धान्तों के आधार पर भवनों का नियमन करना,
- (६) खतरनाक या घातक व्यापार या व्यवहार को नियमित करना एवं रोकना,
- (७) पशुओं के लिए पोखरों की स्थापना, नियन्त्रण एवं प्रवन्ध,
- (८) पंचायत क्षेत्र तथा उसकी फसल की देखभाल करना, गावों के स्वयं सेवकों का संगठन करना,
- (९) जन गणना कराना,

- (१०) पचायत क्षेत्र में कृषि एवं गैर-कृषि उत्पादन की वृद्धि के कार्यक्रमों को बनाना,
- (११) जानवरों के विश्राम गृह, चरागाह भूमि एवं मामूदाधिक भूमि पर नियन्त्रण करना,
- (१२) पचायत समिति भयवा राज्य सरकार द्वारा जिन में, तीर्थ-स्थानों एवं उत्सवों का प्रबन्ध न किया जाए उनका प्रबन्ध करना,
- (१३) पचायत के अमिलेख तैयार करना, उन्हें बनाए रखना तथा समय पर खोलना,
- (१४) जन्म, मृत्यु एवं शादियों का इस रूप में और इस प्रकार पंजीकरण करना जैसे कि राज्य सरकार द्वारा सुझाया जाए,
- (१५) पचायत क्षेत्र में आने वाले गांवों के विकास के लिए योजना तैयार करना,
- (१६) जब कोई प्राकृतिक प्रकोप आए तो निवासियों की सहायता करना,
- (१७) भूमि सुधार कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने में सहायता देना,
- (१८) जनगणना कार्यों में सहायता देना ।

इस श्रेणी के स्वेच्छाजनक कार्यों में निम्नलिखित को लिया जा सकता है—

- (१) सार्वजनिक गलियों या भग्य ऐसे स्थानों पर से जो कि व्यक्तिगत सम्पत्ति नहीं है तथा जनता के लिए खुले हुए हैं, बेकार की चीजों को हटाना,
- (२) बाजारों की स्थापना एवं संचालन,
- (३) सार्वजनिक गलियों और बाजारों तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों के भगल-भगल में पेड़ लगाना, उन्हें बनाए रखना तथा उनकी रक्षा करना,
- (४) सर्वेक्षण कराना,
- (५) उचित दामों की दुकानें खोलना,
- (६) भूमि सुधार कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने में सहायता देना ।
- (४) विकास के क्षेत्र में [In the Field of Development]—

इस श्रेणी में आने वाले बाध्यकारी कार्य निम्नलिखित हैं—

- (१) पचायत क्षेत्र में कृषि एवं गैर कृषि उपज को बढ़ाने के लिए कार्यक्रम बनाना,
- (२) कृषि वा सुधार एवं आदर्श कृषि फार्म स्थापित करना,
- (३) बेरार तथा बजर भूमि को कृषि योग्य बनाना,
- (४) खाद के स्रोतों का कम से कम स्तर तय कर देना,
- (५) उपजत बीज का उत्पादन एवं प्रयोग,
- (६) उत्पादन के लिए सर्वेक्षण कराना,
- (७) गांवों के जंगलों को बढ़ाना, उनकी रक्षा करना एवं उनमें सुधार करना,

- (८) बीमारियों को पशुओं में बढ़ने से रोकना, उनका मेडीकल इलाज करना और उनकी नस्ल को सुधारना,
- (९) गाँवों के उद्योगों तथा कुटीर उद्योगों को बढ़ाना, सुधारना, एवं प्रोत्साहन देना,
- (१०) जीवन की सुरक्षा करना,
- (११) एजेंट के रूप में अथवा अन्य प्रकार से राष्ट्रीय वचन-पत्र बेचना,
- (१२) पंचायत समिति द्वारा निर्धारित कार्यों को संचालित करना ।

इस श्रेणी के स्वेच्छाजनक कार्य निम्न हैं—

- (१) गोशालाओं की स्थापना एवं संचालन,
- (२) भ्रष्ट मण्डारों की स्थापना,
- (३) बंजर भूमि को खेती के योग्य बनाना,
- (४) सहकारी खेती को प्रोत्साहन देना,
- (५) फसल पर प्रयोग करना तथा उमकी रक्षा करना,
- (६) दुग्धशालाओं को प्रोत्साहन देना ।

पंचायत समितियों के कार्य

[The Functions of Panchayat Samities]

पंचायत समितियाँ अपने क्षेत्र के सभी विकास कार्यों के लिए उत्तरदायी हैं । ये कृषि, पशुपालन, सहकारिता, लघु सिंचाई, ग्राम उद्योग, प्राथमिक शिक्षा, संचार, सफाई, स्वास्थ्य एवं अन्य सुविधायों के क्षेत्र में अनेक कार्य करती हैं । पंचायत समितियाँ अपने कार्यों को पंचायतों के माध्यम से प्रित्यान्वित कराती हैं । राजस्थान में पंचायती-राज पर प्रोजेक्ट टीम ने अपने प्रतिवेदन में लिखा है कि इनमें से प्रत्येक क्षेत्र में अनेक विशेष योजनाएँ एवं प्रोजेक्ट जो कि पहले सम्बन्धित सरकारी विभागों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से प्रशासित किए जाते थे, अब पंचायत समितियों को हस्तांतरित कर दिए गए हैं ।^१ इन क्षेत्रों में पंचायत समितियाँ अपनी स्वयं की योजनाएँ भी प्रारम्भ कर सकती हैं । सम्पूर्ण सामुदायिक विकास कार्यक्रम भी पंचायत समिति के अधिकार क्षेत्र में रख दिया गया है ।

राजस्थान में पंचायत अधिनियम, १९५३ की तृतीय सूची में पंचायत समितियों के विभिन्न कार्यों का उल्लेख किया गया है । ये कार्य विषय-वस्तु की दृष्टि से निम्न भागों में विभाजित किए जा सकते हैं—

(१) सामुदायिक विकास [Community Development]—पंचायत समितियाँ अधिक उत्पादन और रोजगार एवं सुविधाएँ बढ़ाने के लिए ग्रामीण संस्थाओं का संगठन करती हैं । पारस्परिक सहयोग के सिद्धान्तों

1. "In each of these spheres a number of specific schemes and projects, which were previously administered directly by the concerned Govt. Departments, have been transferred to Panchayat Samities."

पर आधारित ग्राम्य समाज में आत्म विश्वास एवं आत्म सहायता की भावना पैदा करने के लिए पंचायत समितियाँ प्रयत्नशील रहती हैं। इनके अतिरिक्त वे लोगों के फालतू समय को समाज के हित में लगाने के लिए भी उपाय सुझाती हैं।

(२) कृषि [Agriculture]—पंचायत समितियाँ परिवार, गांव एवं सण्ड के लिए कृषि उत्पादन को बढ़ाने की योजनाएँ बनाती हैं और उनको क्रियाविन करती हैं। वे भूमि तथा जल की दृष्टि से स्रोतों का पूरा उपयोग करती हैं और शोधों के आधार पर प्राप्त कृषि सम्बन्धी नई तकनीकों का प्रसार करती हैं। ये अधिक से अधिक २५००० रुपये तक की सिंचाई काय की किमी भी योजना को क्रियान्वित कर सकती हैं। साथ ही सिंचाई के कुबो बंधो तथा भइबधी आदि की रचना में सहायता करती हैं। बीज वृद्धि के कार्यक्रमों को संचालित करने में पंजीकृत बीज उत्पादकों एवं बीज वितरकों को सहायता देती हैं। पंचायत समितियों द्वारा फलों और सब्जी के विकास के लिए भी कार्य किए जाते हैं तथा हरी एवं रासायनिक खाद को लोकप्रिय बनाकर उनका वितरण किया जाता है। ये खाद के स्थानीय स्रोतों को विकसित करने के लिए कदम उठाती हैं। साथ ही विकसित कृषि प्रसाधना के प्रयोग खरीद और निर्माण को प्रोत्साहन देकर उनके वितरण में सहामता करती हैं तथा पीछे का इक्षण करती हैं। पंचायत समितियाँ सिंचाई एवं कृषि के विकास के लिए कर्जा तथा ऋण सुविधाएँ प्रदान करती हैं।

(३) पशुपालन [Animal Husbandry]—पंचायत समितियों द्वारा घटिया बैलों को अधिया बनाकर अच्छे बैलों की देखभाल करके तथा इन्जिन मर्मदान कर्त्र खोलकर पशुओं की नस्ल को सुधारा जाता है। चौपायों भेड़ों सूअरों मुर्गियों एवं ऊँटों की मुथरी हुई मुस्त का परिचय देने के लिए छोटी-छोटी सस्थाओं के संचालन को ये सहायता देती हैं। पंचायत समितियों द्वारा पशुओं की बीमारी पर नियंत्रण रखा जाता है तथा उनको अच्छा धाना आदि देने की व्यवस्था करती हैं। इन समितियों द्वारा प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों एवं छोटे पशु चिकित्सालयों की स्थापना की जाती है जहाँ पर कि पशुओं के रोग को आगे बढ़ने से रोका जा सके। ये दुग्धशाला खोलकर दूध के वितरण का उचित प्रबंध करती हैं। साथ ही ऊँट के सप्पह की व्यवस्था भी करती हैं। पंचायत समितियाँ पंचायतों के नियंत्रण में आने वाले तालाबों में मछली उद्योग के विकास के लिए कदम उठाती हैं।

(४) स्वास्थ्य एवं देहाती सफाई [Health and Rural Sanitation]—पंचायत समिति द्वारा स्वास्थ्य संवाओं का विस्तार किया जाता है। टीके लगवाये जाते हैं तथा भइमारियों को रोकने के लिए कदम उठाये जाते हैं। पीने के सुरक्षित पानी की सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं। परिवार नियोजन कार्यक्रम को बढ़ावा दिया जाता है। ये पंचायत समितियाँ समय-समय पर औपचारिकों दवाखानों डिस्पेंसरियों जन्नाखानों तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों आदि का निरीक्षण करती रहती हैं। बीतावरण के दोषों को दूर करके स्वास्थ्य का प्रचार करती हुई जनता को शिक्षित करती हैं। जनता को पाचन क्रिया बाल कल्याण गम सम्बन्धी प्रश्न, फलने वाली बीमारियों आदि के बारे में शिक्षा देती हैं।

(५) शिक्षा [Education]—पंचायत समितियां प्राथमिक स्कूलों का लाने करती हैं। वे ऐसे स्कूलों का भी प्रबन्ध करती हैं जो कि अनुसूचित जाति एवं आदिम जाति के छात्रों के लिए चलाये जा रहे हैं। प्राथमिक पाठशालाओं को ये बेसिकशाला का रूप दे देती हैं। मिडिल कक्षाओं तक के पाठशालाओं को बर्जीफा एवं अन्य प्रकार की सहायता प्रदान करती हैं। लड़कियों की शिक्षा का प्रसार करती हैं तथा स्कूल में संरक्षिकाओं की नियुक्ति करती हैं। पाठकों के लिए क्वार्टर्स बनवाती हैं।

(६) सामाजिक शिक्षा [Social Education]—पंचायत समितियां ना, वार्ता एवं मनोरंजन के केन्द्रों की स्थापना करती हैं। युवक संगठनों की स्थापना करती हैं। पुस्तकालय खोलती हैं। स्त्रियों में सुधार के लिए कार्य करती हैं तथा उनको ग्राम कारियों एवं ग्राम साथियों का उपयोग कराना सिखाती हैं। प्रौढ़ शिक्षा को प्रोत्साहन देती हैं।

(७) संचार [Communication]—पंचायत समितियों द्वारा अपने क्षेत्र की पंचायतों के बीच संचार की उचित व्यवस्था की जाती है। इसके अतिरिक्त विभिन्न पंचायतों के बीच सड़कें बनायी जाती हैं।

[८] सहकारिता (Co-operation)—पंचायत समितियां औद्योगिक, सिंचाई, फार्मिंग तथा अन्य क्षेत्रों में सहकारी समितियों का गठन करती हैं या उनको सहयोग एवं सहायता प्रदान करके सहकारिता के विचार को प्रोत्साहन देती हैं। सेवा सहकारिताओं (Service Co-operatives) को प्रोत्साहन देती हैं तथा उनमें भाग लेती हैं।

[९] कुटीर उद्योग (Cottage industries)—पंचायत समिति र उद्योगों तथा अन्य छोटे स्तर के उद्योगों का विकास करती हैं ताकि वे आत्मनिर्भर बनाया जा सके और रोजगार के अधिक से अधिक अवसर दिये जा सकें। औद्योगिक रोजगार के अवसरों तथा सम्भावनाओं का प्रचार कराया जाता है। उत्पादन एवं प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना की जाती है। कलाकारों एवं कारीगरों की कुशलता का विकास किया जाता है। सित औजारों को लोकप्रिय बनाया जाता है।

[१०] पिछड़ी जातियों में कार्य (Work amongst Backward classes)—सरकार द्वारा अनुसूचित जातियों, आदिम जातियों एवं पिछड़ी जातियों के छात्रों के लिये बनाये गये होस्टलों का प्रबन्ध, पंचायत समिति द्वारा किया जाता है। ये स्वेच्छापूर्ण समाज कल्याण संगठनों को सशक्त करती हैं तथा उनकी क्रियाओं के बीच समन्वय स्थापित करती हैं। ये आर्थिक सुधारों, शराब-बन्दी आदि का पर्याप्त प्रचार करती हैं।

[११] संकटकालीन राहत (Emergency relief)—अग्नि, बाढ़, मारी तथा अन्य सामान्य प्रकोप की हालत में पंचायत समिति द्वारा संकटकालीन राहत देने की व्यवस्था की जाती है।

[१२] सांख्यिकी का संचय (Collection of Statistics)—पंचायत समिति इस प्रकार की सांख्यिकी का संग्रह एवं समापन करती है जिसे वह स्वयं या जिला परिषद या राज्य सरकार आवश्यक समझे।

[१३] न्यास (Trusts)—किसी भी ऐसे लक्ष्य की साधना के लिए

यह न्याय का प्रबन्ध करती है जिसके लिए कि इसके फन्ड में प्रावधान होना है।

[१४] जंगलात (Forests)—यह गांव के जंगलों का प्रबन्ध करती है तथा जंगल की उनकी कटाई छटाई का कार्य करती रहती है।

[१५] देहाती गृह निर्माण (Rural Housing)—देहाती क्षेत्रों में बंदा के नागरिकों को निवास की सुविधा के विषये हर-सम्भव प्रयास करती है।

[१६] प्रचार (Publicity)—प्रचार एवं प्रसार की दृष्टि से सामुदायिक रीतिरिवाज समायोजित हैं। गांव के जन जीवन को विकसित करने एवं उनकी समस्याओं को सुलभता के प्रयासों की जानकारी के लिए प्रकाशन विधियाँ जहाँ हो साथ ही प्रदर्शनियाँ लगाई जाती हैं।

[१७] अन्य कार्य (Miscellaneous)—उक्त कार्यों के अनतिरिक्त भी पंचायत समितियाँ कुछ कार्य सम्पन्न करती हैं। पंचायतों के हर कार्य में उनके द्वारा पर्यवेक्षण किया जाता है तथा निर्देशन दिया जाता है। ये गांव की तथा पंचायत की योजनाओं को बनाने में भी अपना निर्देशन देती हैं। धान, वनरक्षा तथा मछली व्यापारों एवं व्यवहारों का नियमन करती हैं। स्वास्थ्य विरोधी बस्तियों का बहिष्कार करती हैं। बाजारों तथा अन्य सन्ध्याओं जैसे सार्वजनिक बाजारों, बगीचों एवं बापों का स्थापन, प्रबन्ध, संचालन एवं निरीक्षण करती हैं। सड़क में स्थित निर्धन गृह, शरणालय, धन्यालय, पशु चिकित्सालय तथा अन्य संस्थाओं का निरीक्षण करती हैं। ग्राम बच्चों एवं बीमारों द्वारा जमा करने को प्रोत्साहन देती हैं। सामूहिक बला एवं गस्ती को बढ़ावा देती हैं। पंचायत समितियाँ अपने क्षेत्र में अनेक प्रकार के भेदे लगाती हैं ताकि उन क्षेत्र के निवासी एक दूसरे को जान सकें, अपने मूल-मूल में परस्पर भागीदार बन सकें। इन मेलों का संगठन एवं प्रबन्ध पंचायत समिति द्वारा ही किया जाता है। पंचायत समितियाँ रंगमंचों का स्थापन एवं प्रबन्ध करती हैं।

ज़िला परिषदों के कार्य

(Functions of the Zila Parishads)

देहाती स्थानीय प्रशासन की सर्वोच्च इकाई, जिला परिषद मुख्य रूप से एक समन्वयकर्ता एवं परामर्शदाता निकाय के रूप में कार्य करती है। यह जिले की समस्त पंचायतों एवं पंचायत समितियों की क्रियाओं में एक सूत्र बँटा कर राज्य सरकार के साथ उनका समायोजन करती है। यह योजनाओं एवं कार्यक्रमों पर भी मामूली निरीक्षण रखती है तथा अपने क्षेत्र में अपने वाली पंचायत समितियों के कार्यों में समन्वय लाने की दृष्टि से कदम उठाती है।

तेनी ही पहलुओं से अध्ययन करने के बाद यह कहा जा सकता है कि यह निकाय मुख्य

कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य या तो होते ही नहीं हैं और यदि होते भी है तो बहुत कम होते हैं। अधिनियम द्वारा जिला परिषदों को जो शक्तियाँ प्राप्त हैं उनसे भी यह बात स्पष्ट हो जाती है। अधिनियम में कहा गया है कि प्रत्येक जिला परिषद निम्नलिखित कार्य कर सकती है—

१. यह जिले की पंचायत समितियों के बजट का इस कार्य के लिये बनाये गये नियमों के अनुसार निरीक्षण कर सकती है।
२. राज्य सरकार द्वारा जिलों को दिये गये तत्कालीन अनुदान को पंचायत समितियों में वितरित करती है।
३. पंचायत समितियों द्वारा तैयार की गई योजनाओं को समन्वित एवं एकीकृत करती है।
४. पंचायतों एवं पंचायत समितियों के कार्यों को समन्वित करती है।
५. किसी भी विकास कार्यक्रम के सम्बन्ध में उन कार्यों एवं शक्तियों को सम्पन्न करती है जो कि राज्य सरकार की अधिसूचना द्वारा इसको दिये या सौंपे जायें।
६. यह उन कार्यों को सम्पन्न करती है तथा उन शक्तियों को काम में लाती है जो अधिनियम द्वारा या उसके अन्तर्गत इसको सौंपे गये हैं अथवा हस्तांतरित किये गये हैं।
७. राज्य सरकार द्वारा प्रवन्धित मेलों के अतिरिक्त उन मेलों तथा उत्सवों का वर्गीकरण करती है जो कि पंचायत या पंचायत समिति के मेलों या उत्सव हैं। यदि इस वर्गीकरण के सम्बन्ध में पंचायत अथवा पंचायत समिति द्वारा प्रतिनिधित्व भेजा जाये तो यह उसकी पुनरीक्षा करती है।
८. राष्ट्रीय, राज्य की एवं जिले की मुख्य सड़कों के अतिरिक्त सड़कों का, पंचायत समिति की सड़क तथा ग्राम पंचायत की सड़क के रूप में वर्गीकरण करती है।
९. जिले की सभी पंचायत समितियों के कार्यों का सामान्य पर्यवेक्षण करती है।
१०. जिले में सरपंचों, प्रधानों एवं अन्य पंचों तथा पंचायतों एवं पंचायत समितियों के सदस्यों का सम्मेलन, कैंप एवं सैमीनार आयोजित करती है।
११. पंचायतों एवं पंचायत समितियों से सम्बन्धित सभी मामलों पर राज्य सरकार को परामर्श देती है।
१२. राज्य सरकार द्वारा विशेष रूप से जिला परिषद को भेजे गये कानूनी या कार्यपालिका सम्बन्धी आदेशों से सम्बन्धित सभी विषयों पर राज्य सरकार को परामर्श देती है।
१३. पंचवर्षीय योजनाओं के अधीन जिले में विभिन्न कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने से सम्बन्धित सभी विषयों में राज्य सरकार को परामर्श देती है।

- १४ जिने के निम्ने निर्धारित सभी कृषि सम्बन्धी एवं उत्पादन कार्यक्रमों, रचना कार्यक्रमों तथा रोजगार सृष्टिों की थीरम रखनी है तथा यह देखनी है कि उनको सही रूप से संवर्धित किया जाये, पूरा किया जाये तथा क्रियान्वित किया जाय। इस प्रकार के कार्यक्रमों एवं सृष्टिों की वर्ष में कम से कम दो बार पुनरीक्षा करनी है।
- १५ वे धाँदले दृष्टि करनी जिन्हें कि यह आवश्यक समझे।
- १६ गाँव की अवस्था जिने की स्थानीय मसालों के कार्यों में सम्बन्धित अन्य धूषनादो का प्रकाशित करना।
- १७ किसी भी स्थानीय सभा से उसके कार्यों के सम्बन्ध में सूचना माँ लेना।

उक्त सभी कार्यों को राजस्थान में पंचायती राज पर प्रोजेक्ट टीन ने तीन भागों में विभाजित किया है, ये हैं—पर्यवेक्षण, समन्वय एवं प्रशासन।

पंचायती राज में ग्राम सभा

[Gram Sabha in Panchayat Raj]

ग्राम सभा पंचायती राज की बनावट का एक सौहृदिय आधार है। पंचायतें ग्रामीण सभा से ही प्राप्त करती हैं तथा उसी के प्रति उत्तरदायी होती हैं। ग्राम सभा में गाँव के सभी वयस्क लोग होते हैं। मनुष्यता का विश्वास भारत के गाँवों के लिए कोई नया नहीं है। प्राचीन भारत की परम्पराओं के अनुसार यह व्यवहार पर्याप्त सौहृदिय था जिसने कि समय के साथ ही घटना महत्व को दिया है। गाँव की जनता में उत्साह जागृत करने के लिए एक व्यवस्थित एवं नियमित रूप से लोगों की भीड़ को इकट्ठा करने का अभ्यास भारत उपजायी प्रतीत होता है। एक सक्रिय ग्राम सभा को प्रत्यक्ष प्रशासन का माध्यम माना जा सकता है। अब यह माना जाने लगा है कि पंचायती राज में ग्राम सभा का महत्वपूर्ण स्थान है। इसी एक आधार-भूत विकास के रूप में कार्य करना चाहिए तथा गाँवों के जीवन को विकसित करने के साधन के रूप में धर्मि आना चाहिए; साथ ही प्रशासन की जड़ों को भी मजबूत करना चाहिए। साक्षरता की समिति के सदस्यों में ग्राम सभा को एक फोरम के रूप में कार्य करना चाहिए जहाँ के लोग मिल सकें और अपनी प्रतिदिन की समस्याओं पर विचार कर सकें। ग्राम सभाओं में लोगों के जीवन का प्रभावित करने वाले सभी विषयों पर लोकमन अभिव्यक्त किया जाता है तथा ग्राम पंचायतों के संचालन के लिए एवं निर्देशन का मार्ग बनाया जाता है। यह पंचायत को लोगों तक सूचना पहुँचाने के लिए सहायता प्रदान करती है।

राजस्थान में पंचायत अधिनियम, १९५३ के अनुसार प्रत्येक ग्राम पंचायत निर्धारित तरीके एवं समय पर पंचायत क्षेत्र के सभी वयस्क

1. "Gram Sabha should function as a Forum where people meet and discuss their day-to-day problems."

—Sadiq Ali Report, Op. Cit., page 52.

निवासियों की बैठक बुलाएगी। राजस्थान में पंचायत एवं न्याय पंचायतों से सम्बन्धित नियम, १९६१ के अनुसार यह ग्राम बैठक वर्ष में कम से कम दो बार बुलाई जाएगी। यह मई तथा अक्टूबर के महीनों में सरपंच अथवा उप-सरपंच द्वारा बुलाई जाएगी। ग्रामसभा शब्द का, अधिनियम तथा नियमों में प्रयोग नहीं किया गया है। वर्तमान प्रावधानों में वयस्क निवासियों की ग्रामसभा के लिए कोई स्थान नहीं है। इस प्रकार राजस्थान पंचायती राज व्यवस्था में ग्राम सभा का प्रारम्भ सन् १९६१ से हुआ है। इसके प्रथम वर्ष में जनता इसके प्रावधानों को भली भाँति नहीं समझ पाई और ग्राम सभा की नियमित बैठकें नहीं हो सकीं। इसके बाद सरकार ने शिक्षा एवं प्रसार द्वारा इस संस्था को लोकप्रिय बनाने के लिए सक्रिय कदम उठाए। इसके बाद धीरे-धीरे ग्रामसभाओं की बैठकें बुलाई जाने लगीं किन्तु अभी तक यह संस्था इतनी प्रभावशाली नहीं बन पाई। प्रायः ग्रामसभा की बैठकों में बहुत कम उपस्थिति रहती है। उपस्थित रहने वाले लोग भी उसकी कार्यवाहियों में कोई उत्साह तथा रुचि नहीं दिखाते। ग्राम सभा के कार्यों में जनता की उदासीनता एवं उत्साहहीनता के लिए अनेक कारण उत्तरदायी हैं जैसे इसकी बैठकों की सूचना अधिकांश लोगों को समय पर नहीं मिल पाती। दूसरे, इसकी बैठकें कभी-कभी ऐसे समय पर होती हैं जबकि ग्रामीण माई अपने खेतों पर व्यस्त रहते हैं। तीसरे, ग्रामसभा की बैठक बुलाने में सरपंच भी रुचि नहीं लेता। कई बार उसको ग्राम सभा में जनता द्वारा की जाने वाली आलोचनाओं का भय रहता है। चौथे, ग्रामसभाओं को सौंपे गए कार्यों का क्षेत्र अत्यन्त सीमित है। केवल कुछ आंकड़ों को पढ़ कर सुना देने से जनता में उत्साह पैदा नहीं किया जा सकता। पांचवे, गांवों की अधिकांश जनता अशिक्षित होती है। ग्रामसभा को किसी सचिवालय स्टाफ का सहयोग प्राप्त नहीं होता।

सादिक अली समिति ने यह मुझाया है कि ग्राम सभा को कानूनी मान्यता प्रदान करनी चाहिए ताकि इसे प्रभावशाली बनाया जा सके। ग्राम सभा को ग्राम्य स्तर पर एक जन-निकाय मानना चाहिए तथा ग्राम पंचायत को इसकी कार्यपालिका इकाई। इस सिफारिश के विरुद्ध कई बार यह कहा गया है कि यदि ग्राम सभा एवं ग्राम पंचायत दोनों ही निकायों को ग्राम्य स्तर पर मान्यता दे दी गई तो दोनों निकायों के बीच लगातार संघर्ष रहेगा और उनके सम्बन्ध-विषयक अनेक समस्याएँ उठ खड़ी होंगी। किन्तु ये आलोचनाएँ एवं शंकाएँ इस गलत धारणा पर आधारित हैं कि कानूनी मान्यता प्राप्त हो जाने के बाद ग्राम सभा एक कार्यपालिका निकाय के रूप में कार्य करेगी। इस धारणा को इसलिए गलत माना जाएगा क्योंकि, ग्राम सभा एक परामर्शदाता एवं पुनरीक्षकर्ता निकाय के रूप में कार्य करेगी तथा पंचायत को सौंपे गए कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों में इसका कोई हस्तक्षेप नहीं होगा। इस प्रकार इन दोनों निकायों के कार्यों में संघर्ष होने का प्रश्न ही नहीं उठता।

ग्राम सभा के कार्यों का आधार आम धारणा होनी चाहिए। ग्रामीण समाज के सामान्य हित के मामलों में कोई भी ग्रामीण निकाय आसानी से आम धारणा मालूम कर सकता है। ग्राम सभा की बैठकों में औपचारिक रूप से मत नहीं लिए जाने चाहिए तथा इसकी बैठकों में आम धारणा प्रायः स्पष्ट

रहनी चाहिए। यदि इन सम्बन्ध में कोई मन्देह है तो समा के अध्यक्ष द्वारा घोषित निम्नलिखित धर्म-उत्तम समझा जाना चाहिए। ग्राम समा की बैठकों में जब ग्राम पारलामेन्ट ब्यक्त की जाय उसको ग्राम पंचायतों के कार्यों का प्रेरक मानना चाहिए। इन प्रकार ग्राम समाओं के माध्यम से मनसूख नीति निर्माण एवं क्रियान्वयन की प्रभावित करने का अवसर प्राप्त करता है। ग्राम समा एवं ग्राम पंचायत के बीच आवश्यक सम्बन्ध की स्थापना सरपंच द्वारा की जा सकती है जो कि जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुना जाता है। पंचायत के सचिव को ग्राम समा के सचिव के रूप में कार्य करना चाहिए ताकि वह ग्राम समा की कार्यवाहियों का अमिनेस रत सके।

ग्राम समाओं की कुछ शक्तियाँ एवं कार्य सौंपे गए हैं किन्तु इन कार्यों को एवं शक्तियों को सक्षिप्त रूप में परिमाणित करना आवश्यक बतित है। ग्राम समा धीरे-धीरे कम प्रक्रिया द्वारा परम्पराएँ विकसित करेंगी तथा इनसे महत्व का पद प्राप्त कर लेंगी जिससे कि पंचायती राज में उच्च सूत्र शक्ति प्राप्त कर सकें। नाटिक जमी समिति का विचार था कि ग्राम्य जीवन को प्रभाविता करने वाले सभी महत्त्वपूर्ण विषयों पर ग्राम समा में विचार किया जाना चाहिए। ग्रामीण जनता को यह अनुभव होना चाहिए कि ग्राम समा के माध्यम से वे स्थानीय विकास में अपनी आवाज रत सकते हैं और इनके द्वारा अपने दुष्टों को दूर कर सकते हैं। ग्राम समा की बैठक के कार्यक्रम में जिन विषयों को विचार-विषयों के लिए रखा जा सकता है, वे हैं : पंचायत का बजट, पंचायत की आडिट रिपोर्टें, पंचायत की योजना, विकास क्रियाओं एवं योजनाओं की प्रगति का प्रतिवेदन, पंचायत के कार्यों की पुनरीक्षा, ग्राम समा के निर्णयों की क्रियान्विति की पुनरीक्षा, पंचायत द्वारा प्राप्त अनुदान के धन के प्रयोग पर विचार, सहकारी संश्लेषण के कार्यों पर विचार, उन विषयों पर विचार जिसमें कि गांव वालों की सामान्य रुचि है जैसे कि सामान्य कुएँ, तालाब, चारागाह आदि, गांवों के स्कूलों का कार्य तथा महत्त्वपूर्ण निर्णयों तथा सूचनाओं की संचार व्यवस्था आदि।

ग्राम समा में विचार विमर्श केवल उन्हीं विषयों पर सीमित नहीं रहना चाहिए जो कि कार्यक्रम में सम्मिलित नहीं किए गए हैं। जनता की शिकायतों के बारे में एक सामान्य शीर्षक अवश्य ही कार्यक्रम में रहना चाहिए। इन शीर्षकों के अन्तर्गत केवल विशेष शिकायतों एवं समस्याओं पर ही विचार किया जाना चाहिए, सामान्य कथनों को विचार का आधार नहीं बनाना चाहिए। यदि की गई शिकायतों पर कार्यवाही करना पंचायत की शक्ति के बाहर की बात है तो पंचायत द्वारा उसे उचित सत्ता के पास भेजा जा सकता है। ग्राम समा की बैठकों के प्रारम्भ में एक घंटे का समय ऐसा होना चाहिए जिसमें कि केवल प्रश्न ही पूछे जाएँ।

ग्राम समा की बैठकों के बारे में सादिक जमी समिति ने अपने विचार प्रस्तुत किये हैं। उसके मतानुसार ग्राम समा की बैठकें प्रतिवर्ष मई-जून एवं सितम्बर-अक्टूबर के महीनों में दो बार बुलाई जानी चाहिए। ये बैठकें गण-तन्त्र दिवस, स्वतन्त्रता दिवस तथा स्थानीय महत्व के किसी त्योहार के दिन बुलाई जानी चाहिए। यदि गांवों के मतदाताओं में से दस प्रतिशत लोग ऐसा चाहें तो सरपंच को आवश्यक रूप से ग्राम समा की बैठक बुलानी चाहिए।

सादिक अली समिति ने यह भी सुझाव दिया कि ग्राम समा की बैठक अलावा वार्ड पंचों द्वारा कम से कम तीन महीने में एक बार वार्ड में बुलाई जानी चाहिए। किसी एक गांव अथवा मीहल्ले को पूरा करने के मिलीजुली वार्ड मीटिंग भी बुलाई जा सकती हैं। सरपंच को इस प्रकार वार्ड मीटिंगों में से वर्ष में कम से कम एक में उपस्थित होने का प्रयास व चाहिए। ग्राम समा की गणपूर्ति के बारे में सादिक अली समिति ने कहा कि इसकी कोई आवश्यकता नहीं है और ग्राम समा को अभी समयों के कार्य करना चाहिए।

स्थानीय निकायों द्वारा न्याय व्यवस्था (Justice by the Local Bodies)

ग्राम्य स्तर पर स्थानीय जनता को न्यायपूर्ण समाज में रहने सुविधा देने के लिए न्याय पंचायतों का गठन किया गया है। न्याय पंच का भारतीय गांवों में एक पुराना इतिहास था तथा देहाती क्षेत्र में आवश्यकता एवं महत्व के बारे में विचारकों में एकमत पाया जाता है। पंचायतों को महत्वपूर्ण मानने के कई आधार हैं। प्रथम, बिना यात्रा के विचार विमर्श में अधिक धन खर्च किये ही जनता को न्याय प्राप्त हो है। दूसरे, यह व्यवस्था न्याय प्रदान करने की कम खर्चीली एवं कम वाली विधि है। नियमित न्यायालयों में की जानेवाली मुकदमेंवाजी बहुत तक चलती रहती है तथा यह इतनी खर्चीली होती है कि इसके द्वारा ही पक्षों का आर्थिक दृष्टि से पतन हो जाता है। यह विशेष रूप से उस होता है जबकि दोनों ही पक्ष गरीब साधारण गांव वाले होते हैं तथा की हार और जीत दोनों ही खर्च किये हुये रूपों को उन्हें वापिस नहीं पाती। तीसरे, न्याय पंचायत के सदस्य उसी क्षेत्र एवं उसी सामाजिक से आते हैं। मुकदमा करने वाले पक्षों तथा झगड़े के अन्य विस्तारों के उनको पूरी जानकारी रहती है। इसलिए ऐसी स्थिति में न्याय भी ज से और तुरन्त हो सकता है। सादिक अली समिति के अनुसार इसमें सन्देह नहीं कि न्याय पंचायतें कम खर्चीला तथा सुगम न्याय प्रदान करे वाली जनता द्वारा अनुभव आवश्यकता को पूरा करती है।¹

राजस्थान में न्याय पंचायत—राजस्थान पंचायत अधिनियम के अध्याय चार में न्याय पंचायतों के संगठन का विस्तारपूर्वक वर्णन गया है। अधिनियम के अनुसार राज्य सरकार को यह शक्ति दी गई वह मिले जुले पंचायत क्षेत्रों में राजस्थान राजपत्र की एक सूचना द्वारा पंचायत की रचना कर दे। प्रायः ऐसे क्षेत्रों की संख्या पांच से सात में होनी चाहिए। अधिनियम के अनुसार न्याय पंचायत का चुनाव रूप से किया जायेगा। प्रत्येक पंचायत क्षेत्र एक सदस्य चुन कर

1. 'There is, therefore, no doubt that Nyaya Panchay destined to serve the real felt need of the villages per administrating expeditions and explosive pistic'.

चुनाव का वास्तविक तरीका क्या होगा यह अधिनियम में नहीं बताया गया है। यह राज्य सरकार की इच्छा पर छोड़ दिया गया है। वह चुनाव के तरीके का किसी भी समय इच्छानुसार बदल सकती है। न्यायपक्ष बनने के लिए एक व्यक्ति को अपने पचायत क्षेत्र का मददाता होना चाहिए। इसके अनिश्चित उसकी आयु कम से कम तीस वर्ष की हो, हिन्दी पढ़ और लिख सकता हो, सत्य, पच, पचायत समिति का सदस्य, प्रधान, जिला परिषद का प्रमुख या उसका सदस्य, पचायत समिति की किसी स्थायी समिति का सदस्य, ससद या विधान सभा का सदस्य आदि लोग न्याय पचायत के सदस्य नहीं बन सकते। यदि इनमें से कोई व्यक्ति न्यायपक्ष बनना चाहे तो उसे अपने पद से त्याग पत्र देना होगा। इस प्रावधान को इसलिए रखा गया है ताकि ग्राम पचायतों के व्यवहार को स्वतन्त्रता प्रदान की जा सके।

न्याय पचायत का चुनाव छः वर्ष के लिए होता है इसके सगम एक तिहाई सदस्य हर दूसरे वर्ष बदलते रहते हैं। राज्य सरकार न्याय पचायत की प्रक्रिया बैठकों की मर्यादादि के बाद में नियम बना सकती है। यदि किसी मामले में न्याय पचायत के सदस्य को व्यक्तिगत रुचि है तो वह पक्ष के रूप में कार्य नहीं करेगा। झगड़े का कोई भी पक्ष किसी व्यक्ति विशेष को न्याय की कार्यवाही में भाग लेने का विरोध कर सकता है। इस विरोध के परिणामस्वरूप वह विशेष सदस्य उस मामले पर विचार करते समय अलग रखा जाएगा।

न्याय पचायत की दीवानी एवं जीजदारी दोनों क्षेत्रों में अधिकार प्राप्त है। यह पञ्चायत रुपये तक जुर्माना कर सकती है। यदि किया गया जुर्माना १५ दिन के भीतर न चुकाया गया तो यह मामला क्षेत्र के एस० डी० एस० के सम्मुख रखा जा सकता है जो कि इसे इस रूप में लगावेगा मानो वह उसी ने किया हो। दीवानी क्षेत्र में न्याय पचायतें दो सौ-पञ्चास रुपये तक के मामलों को सुन सकती हैं।

न्याय पचायतों के कार्य का तरीका बड़ा सरल है। यदि कोई व्यक्ति मुकदमा पेश करना चाहे तो वह या तो मौखिक रूप से कह सकता है अथवा समापति की सम्बोधित करके आवश्यक फीस लगाकर लिखित रूप में दे सकता है। समापति के अभाव में ये प्रार्थना पत्र किसी भी अन्य सदस्य को सम्बोधित किये जा सकते हैं। यदि प्रार्थना मौखिक रूप से ली गई है तो उसके तय्यार का एक लिखित अभिलेख रखा जाएगा तथा उस पर प्रार्थी के हस्ताक्षर अथवा उसके भगुटे का निशान करवाया जायेगा। इसको न्याय पचायत के समापति अथवा उसके अभाव में किसी अन्य सदस्य द्वारा प्रमाणित कराया जायेगा। दोनों ही पक्षों को वह तिथि एवं समय बता दिया जाता है जब कि उनके मामले की सुनवाई की जाएगी। पर्याप्त प्रूद्यत्वाद्य के बाद न्याय पचायत अपना निर्णय देती है जिसे कि लिखित अभिलेख के रूप में रखा जाता है। यह किसी भी प्रार्थना पत्र को रद्द कर सकती है तथा अधिक गवाहियों प्रस्तुत करने के लिए कह सकती है।

न्याय पचायतों की दृष्टि से पचायत समिति क्षेत्र को न्याय पचायत क्षेत्र में विभाजित किया जाता है और प्रत्येक न्याय पचायत का अपना क्षेत्र होता

है। ऐसा इसलिए किया जाता है क्योंकि पंचायत समिति का क्षेत्र बड़ा होता है और वहाँ यातायात एवं संचार के साधन विकसित नहीं होते। ऐसी स्थिति में जनता की पहुँच की दृष्टि से कई भागों में विभाजित कर देना अनिवार्य है। एक न्याय पंचायत द्वारा औसतन करीब चौदह-पन्द्रह हजार जनसंख्या की सेवा की जाती है। यह कहा जाता है कि जनसंख्या को यह मात्रा अधिक से अधिक है जिसे कि न्याय पंचायतें सम्भाल सकती हैं। कभी-कभी न्याय पंचायत के क्षेत्र इतने हो जाते हैं कि उनका उपयोग करने के लिए बड़े क्षेत्र को सिफारिश की जाती है। किन्तु यह तरीका कई तक विचारकों द्वारा उचित नहीं माना गया है। राजस्थान में पंचायती राज पर प्रोजेक्ट टीम का विचार था कि न्याय पंचायत का क्षेत्र इतना छोटा होना चाहिए कि वह अपने अधिकार क्षेत्र की ठोस प्रकृति को बनाये रख सके और एक ग्रामवासी उन लोगों की उपस्थिति में झूठ बोलने से डर खाए जो कि उससे परिचित हैं।¹ यदि न्याय पंचायतों के क्षेत्र को बहुत बढ़ाया जाए तो उससे वही दोष पैदा हो जाते हैं जो कि नियमित अदालतों की कार्यवाही में होते हैं अर्थात् ग्रामवासी के लिए वहाँ एक ऐसा अजनबी वातावरण मिलेगा कि वह न्याय प्राप्त करने में अत्यन्त कठिनाई महसूस करेगा।

जब एक न्याय पंचायत के मुख्य कार्यालय का स्थान निश्चित किया जाये तो उस समय यह ध्यान रखना चाहिए कि वह स्थान बसावट की दृष्टि से केन्द्रीय हो तथा वहाँ तक लोगों की आसानी से पहुँचे हो सके। कभी-कभी मुख्य कार्यालय एवं पंचायत क्षेत्र के अन्य भागों में दूरी रखना अनिवार्य हो जाता है और बारह मील तक की दूरी को पार करने के लिए भी ऊंटों के अलावा और कोई साधन नहीं मिलता।

न्याय पंचायतों के व्यवहार का निरीक्षण करने के बाद यह कहा जा सकता है कि यद्यपि इनकी प्राप्ति या सन्तोषजनक नहीं रहें किन्तु फिर भी इनसे गाँव की जनता को न्याय के क्षेत्र में पर्याप्त सुविधाएं प्राप्त हुई और मुकदमे वाजी की अनेक परेशानियों से उनको राहत मिली। न्याय पंचायतों की स्थापना के बाद न्यायदाता और जनता के बीच की दूरी कम हो गई है। अब गाँव के लोगों को उन न्यायधीशों द्वारा एक अजनबी से वातावरण में न्याय प्रदान नहीं किया जाता जो कि अभियुक्तों की समस्याओं को, विचारने के तरीकों को तथा उनके मूल्यों को नहीं समझते। असल में अब न्याय का प्रशासन ऐसे लोगो द्वारा किया जाता है जो कि उन्हीं के भाईबन्द तथा उन्हीं के समाज के लोग हैं। यद्यपि इस व्यवस्था में पक्षपात की सम्भावनाएं बढ़ जाती हैं किन्तु ये सम्भावनाएं तो किसी भी स्तर पर, किसी भी प्रणाली में रह सकती हैं। न्याय पंचायतों की कार्यवाहियों में पक्षपात का भय अपेक्षाकृत कम इसलिए होता है क्योंकि दोनों ही पक्ष समान रूप से निर्णय को अपने

1. "The area of the Nyaya Panchayat should be small enough to maintain the compact character of its jurisdiction so that the villager may be afraid to tell a lie in the presence of those with whom he happens to be acquainted."
—Panchayati Raj in Rajasthan, Project Team Report, op cit. P. 180

हित में करने का दावा करते हैं। दूसरे, अपने आईवर्गों एवं परिचित न्याय-पक्षों के सामने ग्रामवासी गलत तथ्य प्रस्तुत करने में संकुचाएंगे और यदि वह ऐसा न भी करे तो उनकी झूठ आसानी से पकड़ी जा सकेगी। तीसरे, न्याय पचायतों में न्याय की कम खर्चीला बना दिया है। इनमें वकीलों की बहस करने की अनुमति नहीं दी जाती इसलिए मुकदमेबाजी पर होने वाला व्यय बच जाता है। अब अभियुक्तों को यात्रा करने तथा घर से बाहर रहने में खर्च नहीं करने पड़ते। चौथे, ग्रामीण जनता द्वारा न्याय पचायतों का पूरा-पूरा उपयोग किया गया है। तथ्यपूर्ण अध्ययन के आधार पर यह कहा जाता है कि न्याय पचायत के बहुत कम निष्णयो के विरुद्ध ही कोई अपील की जाती है। पांचवें, नियमित न्यायालयों में उठाए जाने वाले ग्रामवासियों के मुकदमों की संख्या अब कम हो गई है। यह भी इस बात की प्रमाणित करता है कि न्याय पचायतें सफलतापूर्वक कार्य कर रही हैं।

सादिकअली समिति के मतानुसार यद्यपि न्याय पचायतों ने शुरुआत न्याय प्रदान करने के क्षेत्र में महत्वपूर्ण कार्य किया है किन्तु फिर भी यह इतने कम समय में प्रदान नहीं किया जाता जितनी बिभाषा की गई थी। इसके लिए अनेक कारण उत्तरदायी हैं। हमारे पंच बैठकों में नियमित रूप से भाग नहीं लेते और इसलिए बैठक नहीं बनाई जा सकती। न्याय के क्षेत्र में देरी के कुछ अन्य कारण भी हैं जैसे-पक्षों द्वारा प्रक्रिया की अपर्याप्त जानकारी, अपर्याप्त सचिवालयी सहायता, सम्मन तथा नोटिस आदि भेजने में देरी, पक्षों पर डाल गये स्थानीय प्रभाव, भ्रांति आदि। न्याय पचायतें एक अन्य कमी से भी प्रभावित रहती हैं और वह है वित्तीय साधनों की कमी। वर्तमान व्यवहार के अनुसार यह व्यवस्था की गई है कि ग्राम पचायतें, न्याय पचायतों को अनुदान दें तथा उनके खर्च की व्यवस्था करें। किन्तु व्यवहार में अधिकांश ग्राम पचायतें, न्याय पचायतों को वांछित योगदान नहीं दे पाती इसलिए वे अपने कार्यालय को कुशलतापूर्वक नहीं चला पाती।

सादिकअली समिति ने न्याय पचायतों के कार्य संचालन में सुधार करने के लिए कुछ सुझाव प्रस्तुत किए हैं। अपने अध्ययन-काल में समिति में यह पामा कि न्याय पचायतें नियमित रूप से बैठक नहीं करती और करती भी हैं तो न्यायपक्षों की अनुपस्थिति के कारण बैठक नहीं बन पाती। समिति के मतानुसार उपस्थिति में इन अनियमितता का एक कारण यह है कि पक्षों को यात्रा व्यय एवं दैनिक भत्ता नहीं दिया जाता। यद्यपि कोई समापति अथवा न्याय पंच यह मांग नहीं करता कि उनको वेतन दिया जाए क्योंकि उनका पद ही अपने आपमें एक इनाम है। किन्तु फिर भी यह इनाम इतना बड़ा नहीं होता कि मुख्य कार्यालय तक आने और वहां रहने के खर्च को वे ही सहन करें इसीलिए समिति ने यह सिफारिश की कि न्याय पचायत के सदस्यों एवं समापति को यात्रा व्यय दिया जाना चाहिए। यदि उनका निवास स्थान मुख्य कार्यालय से पांच मील से अधिक दूर है तो उनको बैठक के लिए दैनिक भत्ता भी दिया जाना चाहिए। यात्रा व्यय एवं दैनिक भत्ते की दर उतनी ही होनी चाहिए जितनी कि पचायत समिति के सदस्यों की होती है। दूसरे, न्याय पचायत की बैठकें प्रत्येक महीने की १ तारीख को निश्चित होनी चाहिए

यदि कार्य अधिक हो तो यह बैठक २ या ३ दिन तक लगातार चल सकती है। तीसरे, प्रत्येक न्याय पंचायत के पास अपनी बैठक करने तथा अहिलेख रखने के लिए उचित स्थान होना चाहिए। साधारणतः न्याय पंचायतों की बैठकों के लिए पंचायत घरों में प्रवृन्ध किया जाता है। पंचायत घर में न्याय पंचायत के उपयोग के लिए एक छोटा सा कमरा या अलग से अलमारों का प्रवृन्ध होना चाहिए। जब कभी नया पंचायत घर बनवाया जाए तो न्याय पंचायत की आवश्यकताओं का ध्यान रखा जाना चाहिए। यदि पुराने पंचायत घरों में न्याय पंचायतों के लिए अलग से कोई कमरा नहीं है तो एक छोटा सा अतिरिक्त कमरा और बनवाया जा सकता है। चौथे, राजस्व अभिकरण, ग्राम पंचायतों एवं पुलिस द्वारा न्याय पंचायतों को पूरा-पूरा सहयोग दिया जाना चाहिए। न्याय पंचायत के सभापति और पंचों को एक न्यायिक निकाय के सदस्य के रूप में सम्मान दिया जाना चाहिए। कई बार ऐसा होता है कि न्याय पंचायत के निर्णय के विरुद्ध अपील के समय न्याय पंचायत के सभापति को मुन्सिफ मैजिस्ट्रेट के सामने बुलवाया जाता है किन्तु यह एक गलत तरीका है। अपने अध्ययन काल में समिति को यह भी बताया गया कि जब न्याय पंचायत के पंच तथा सभापति किसी मामले की सुनवाई कर रहे होते हैं तो भी उनकी पर्याप्त आदर से नहीं देखा जाता। उनकी न्यायालयों में तथा कार्यालयों में भी कई बार दिन भर प्रतीक्षा करनी पड़ जाती है। समिति का यह निश्चित विचार है कि ग्रामीण न्यायालयों और उनके सदस्यों को स्तर एवं स्थिति का अच्छा सम्मान मिलना चाहिए। समिति के विचारानुसार यद्यपि अच्छे व्यवहार एवं आचरण के लिए कोई निश्चित निद्धान्त निर्धारित नहीं किए जा सकते किन्तु फिर भी यह स्पष्ट रूप से नहीं बताया जा सकता कि न्याय पंचायत के सभापति एवं सदस्यों के साथ किस प्रकार का व्यवहार किया जाना चाहिए। किन्तु फिर भी सामान्य रूप से यह कह सकते हैं कि इन निकायों के सदस्यों को उचित सम्मान दिया जाए। पांचवें, न्याय पंचायतें प्रायः उन कठिनाइयों के बारे में शिकायतें किया करती हैं जो कि उन्हें सम्मन तथा नोटिस भेजने की सेवा में होती हैं। समिति को यह बताया गया कि मैजिस्ट्रेट हमेशा वारन्ट प्रसारित करने की उनकी प्रार्थना पर ध्यान नहीं देता और यदि वारन्ट प्रसारित भी कर दिया जाए तो सामान्यतः पुलिस उसे क्रियान्वित नहीं करती। इस स्थिति में सुधार की जरूरत है। ऐसे मामलों में न्याय पंचायतों को पर्याप्त लम्बी तारीख दी जानी चाहिए और मैजिस्ट्रेट को चाहिए कि वह दी गई तारीख से पूर्व ही आवश्यक प्रक्रिया द्वारा कार्य को सम्पन्न करे। न भेजे गए वारन्टों के बारे में एक त्रैमासिक सूचना न्याय पंचायतों द्वारा जिलाधीश को भेजी जानी चाहिए। छठे, न्याय पंचायतों को लगाए गए जुर्माने वसूल करने में कठिनाई होती है। एस० डी० एम० द्वारा जुर्माना वसूल करने की न्याय पंचायतों की प्रार्थना पर तुरन्त कार्यवाही नहीं की गई। इस सबसे न्याय पंचायतों के सम्मान पर भी प्रभाव पड़ता है क्योंकि सामान्य जनता में यह मत दन जाता है कि न्याय पंचायत द्वारा किए गए जुर्माने को आसानी से पचाय जा सकता है। इस सम्बन्ध में न्याय पंचायत एवं एस० डी० एम० दोनों को ही तुरन्त कार्यवाही करने की आवश्यकता है। ज्योंही जुर्माने के भुगतान का समय समाप्त हो।

न्याय पचायत को उसकी सूचना एस० डी० एम० को देनी चाहिए और सूचना प्राप्त होते ही एस० डी० एम० को भी जुर्माना वसूल करने के लिए तुरन्त कार्यवाही करनी चाहिए । समिति के विचारों के अनुसार यदि एक बार लोगों को यह मालूम हो जाए कि कानूनी प्रावधान प्रभावशील हैं तो अधिक ज्यादातीपूर्ण कार्यवाही करने की आवश्यकता बहुत कम रह जाएगी ।

स्थानीय सरकार के अधिकारी

(THE AUTHORITIES OF LOCAL GOVERNMENT)

स्थानीय सरकार का कार्य संचालन करने की शक्तियाँ विभिन्न स्तरों पर विभिन्न अधिकारियों के हाथ में रहती है। इन अधिकारियों द्वारा उनकी सत्ता का रुचिपूर्वक प्रयोग किया जा सकता है और नहीं भी। यह बात उस विशेष उच्च अधिकारी की योग्यता, सामर्थ्य एवं आन्तरिक इच्छा पर निर्भर करती है। स्थानीय सरकार की सफलता एवं असफलता का निश्चय बहुत कुछ इस बात के आधार पर किया जायेगा कि उसकी सत्ताओं ने अपने अधिकारों का उपयोग कितना और किस रूप में किया था।

भारत में स्थानीय सरकार के शीर्ष पर जो सत्ता रहती है उसे समापति अथवा अध्यक्ष के नाम से पुकारा जाता है। असल में यह सत्ता वास्तविक शक्तियों का प्रयोग नहीं करती। इसका कारण सम्भवतः यह है कि यहाँ एकीकृत सत्ता का अभाव है। समस्त शक्तियों को परिषद्, विभिन्न समितियों, समापति, कार्यपालिका अधिकारी एवं सचिव आदि के बीच बांट दिया जाता है। उच्च सत्ता के अधिकारों में हल्केपन का एक अन्य कारण यह है कि उसका पद अस्थिर रहता है। परिषद् या बोर्ड के सदस्य यदि बहुमत से अविश्वास का प्रस्ताव पास कर दें तो उच्च सत्ता को हटना पड़ेगा। अविश्वास प्रस्ताव की इस शक्ति का चाहे जब प्रयोग होने के कारण उच्च सत्ता का पद इतना अस्थिर बन गया है कि उसे प्राप्त शक्तियों का प्रयोग करने में भी कोई रुचि नहीं रहती। परिषदों एवं बोर्डों में कोई सशक्त राजनैतिक दल नहीं होता। स्थानीय स्तर पर राजनैतिक दलों को अलग रखने की व्यवस्था की गई है। इस व्यवस्था का चाहे कुछ भी उपयोग एवं लाभ क्यों न हो एक सबसे बड़ी हानि तो यह है कि उच्च सत्ता को अपने पद का भरोसा नहीं रहता क्योंकि उसका समर्थन करने के लिए कोई संगठित राजनैतिक समूह नहीं होता। अन्य आधारों पर बनाये गये समर्थक कभी भी अपना मत बदल सकते हैं। उच्च सत्ता जब अपने अधिकारों का प्रयोग करती है या नियुक्तियाँ करती है तो कुछ लोग तो खुश होते हैं किन्तु दूसरे कई लोग नाराज भी हो जाते हैं। स्थानीय स्तर पर उच्च सत्ता की तुलना प्रायः तृतीय गणतन्त्र के आधीन फ्रांसीसी मन्त्रिमण्डल से की जाती है।

भारत में उच्च सत्ता के पद की एक अन्य विशेषता और भी है। वह यह है कि उस पद पर आसीन व्यक्ति प्रशासन में विशेषज्ञ नहीं होता।

सीमाय में यदि कोई योग्य एवं कुशल व्यक्ति इस पद पर चुन लिया जाये तब तो वह प्रशासन की सतोषजनक रूप में संचालित कर सता है किन्तु कमो-कमी अनिश्चित एवं अव्यवस्थित व्यक्ति भी इस पद पर जा सकते हैं जो कि प्रभुत्व शक्ति से एवं कर्तव्यों की नहीं समझ पाते। ये अयोग्य व्यक्ति प्रशासन के संचालन में स्वेच्छा से संचालित न होकर बड़ी कुछ करते हैं जो कि इनका सचिव अथवा कार्यपालिका अधिकारी इनको बह। स्थिति बड़ा भारी भी बदतर हो जाती है जहां पर कि उच्च सत्ता अज्ञानी होने के साथ-साथ स्वेच्छाचारी भी हो। ऐसी स्थिति में स्थानीय निकाय का प्रशासन ठीक प्रकार से नहीं चल सकता तथा भ्रष्टाचार, अनियमितताएँ, धुलाना-धादि दोष उत्पन्न आजायेंगे। स्थानीय परिषदों अथवा बोर्डों की स्वायत्त। मन्त्रियों एवं अन्य विज्ञानों द्वारा स्थापित दोहरी व्यवस्था, के अन्तर्गत भेदभाव, मन-मन्य का प्रभाव, विवृ निकाय की सचि का प्रभाव आदि अनेक समस्याएँ पैदा हो जाती हैं।

स्थानीय सरकार की उच्च सत्ता में सुधार करने के लिए अनेक उपाय समय-समय पर सुझाये जाते रहे हैं। ये सुझाव मुख्य रूप से तीन प्रश्नों पर केन्द्रित हैं। प्रथम, सत्ता का वर्तमान ढंग द्वारा संचालित करने का सारा शक्तियाँ उच्च सत्ता के हाथों में केन्द्रित कर दी जाएँ ? दूसरे, उच्च सत्ता की कार्यपालिका के क्षेत्र में बोर्ड या परिषद के प्रति उत्तरदायी रखा जाए अथवा स्वतन्त्र रखा जाये ? तीसरे, उच्च सत्ता की वर्तमान की भाँति राजनैतिक एवं गैर-राजनैतिक रखा जाये अथवा गैर-राजनैतिक एवं राजनैतिक अनाय। जाये ? अन्तरीक्षी नगरपालिकामा के नगर प्रबन्धक तथा जर्म। नगरों के वर्गों मास्टर गैर-राजनैतिक एवं राजनैतिक प्रशासक अधिकारी होते हैं। अर्थात् नगर निगम का आयुक्त भी कुछ ऐसा ही होता है। इस व्यवस्था का प्रत्यक्ष प्रशासकीय एवं वित्तियमता आती है किन्तु प्रायः वह लोकप्रिय नृसंस्था की मिल पाना जो कि नई सेवाओं की अस्मरण करने में पहले सचि एवं अस्माह प्रदर्शित कर सके।

इन प्रश्नों पर विचार करने के बाद विचारकों ने यह निष्कर्ष निकाला है कि उच्च सत्ता के स्वरूप का एक आदर्श तरीका नहीं सुझाया जा सकता। उत्तर प्रदेश की स्थानीय स्वायत्त-प्रकार पर मन्त्रि न, मध्यप्रदेश की जन-प्रद व्यवस्था में तथा बलरामराय मेहता समिति ने अपनी-आपने दृष्टि में । वस्तु नहीं-वा तथा अन्य । एक का उदाहरण बम्बई । कार्यपालिका शक्तियों एक अधिकारी अर्थात् आयुक्त को सौंप दी जाती हैं। पहले आयुक्त को हटाया नहीं जा सकता था किन्तु अब यह परिषद के प्रति उत्तरदायी है। यह व्यवस्था अमरीका की नगर प्रबन्धक योजना के सदृश है। इनका स्वरूप संचालन हम वन की मांग करता है कि स्थानीय निकायों के सदस्य, उनके लिए सीटों शक्तियों का संचालनक रूप से पालन करे ताकि आयुक्त के कार्य-संचालन का मार्ग भी सग्न हो जाय। ऐसा न होने पर आयुक्त का पद सम्प्रदायी, अन्धिर एवं अनिश्चितपूर्ण बन जायगा। इस दोष को दूर करने के लिए यदि बाहरी मुरख में प्रदान की गई तो उसकी, उत्तरदायी, प्रवृत्ति समाप्त हो

जायेगी। साथ ही प्रभावशाली राजनैतिक नेतृत्व स्थानीय प्रशासन में नहीं आयेगा।

एक अन्य व्यवस्था ग्रेट ब्रिटेन में प्राप्त समिति व्यवस्था है। इस व्यवस्था में कार्यपालिका शक्ति स्थानीय निकायों की स्वायत्त समितियों में बंट जाती है जो कि स्थानीय अधिकारियों के साथ पूर्णतः सहयोगपूर्वक कार्य करती हैं। इस व्यवस्था में जनता के प्रतिनिधि स्थानीय प्रबन्ध में अधिक से भाग लेने का अवसर पाते हैं। इसे राजनैतिक प्रशिक्षण की दृष्टि से सर्वश्रेष्ठ तरीका कहा जा सकता है। यह व्यवस्था तभी सफल हो सकती है जबकि पर्याप्त आत्मसंयम से काम लिया जाये एवं विशेषज्ञ अधिकारियों की राय को स्वीकार करने की इच्छा हो। भारत में स्थानीय स्तर पर उच्च सत्ताओं को राजनैतिक दृष्टि से उत्तरदायी बनाया गया है। इसे स्थिरता केवल तभी प्रदान की जा सकती है जबकि अविश्वास प्रस्ताव लाने पर कुछ रोक लगाई जाये तथा गतिरोध की दशा में वजट को राज्य सरकार द्वारा पास करने की व्यवस्था की जाये।

स्थानीय स्वायत्त सरकार पर उत्तर प्रदेश की समिति ने एक अन्य सुझाव दिया था जिसके अनुसार उच्च सत्ता का प्रत्यक्ष चुनाव करने की बात कही गई थी। इस व्यवस्था में कुछ ऐसे कदम भी उठाय जाने चाहिए ताकि उच्च सत्ता पर राज्य का हस्तक्षेप कम से कम रहे तथा पद पर केवल उपयुक्त व्यक्ति ही आ सके।

भारतीय में स्थानीय सरकार की सत्ताएँ शहरी एवं देहाती क्षेत्रों में अलग-अलग प्रकृति की हैं। क्षेत्रों में सी नगर-निगमों एवं नगरपालिकाओं में उनकी स्थिति भिन्न होती है।

नगर निगम में उच्च सत्ता-मेयर

[Mayor: The Higher Authority in
Municipal Corporation]

बड़े-बड़े नगरों एवं राजधानी प्रदेशों के प्रशासन के लिए नगर निगम व्यवस्था की व्यवस्था किया गया है। भारत के अनेक राज्यों में यह व्यवस्था सफलता पूर्वक कार्य कर रहा है। नगर निगम में कार्यपालिका शक्तियाँ जिन सत्ता को सौंपी जाती हैं वह मेयर होता है। मेयर के पद एवं शक्तियों के बारे में हम यथा स्थान पहले भी अध्ययन कर चुके हैं। बम्बई, दिल्ली, अहमदाबाद, भद्रान, कलकत्ता, पटना आदि नगर निगमों में मेयर की स्थिति पूर्णतः एक जैसी नहीं है किन्तु तो भी उनकी प्रकृति में आधारभूत एकरूपता पाई जाती है।

पट्टा में नगर निगम के मेयर का चुनाव परिषद् द्वारा प्रतिवर्ष उसकी प्रथम बैठक में किया जाता है। परिषद् अपने में से ही एक सदस्य को मेयर चुनती है। उनको पुनर्निर्वाचित भी किया जा सकता है। पटना नगर निगम में मेयर का कार्यालय बम्बई की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण है। मेयर स्थायी समिति का पदेन समापति होता है। जब सरकार मुख्य कार्यपालिका अधिकारी की नियुक्ति करती है तो वह मेयर से विचार-विमर्श कर लेती है। इससे मेयर का पद अत्यन्त महत्वपूर्ण बन जाता है। स्थायी समिति का समापति होने

के कारण वह राजनैतिक कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है। इस रूप में वित्तीय मामलों में मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के कार्यों का निरीक्षण करता है। बम्बई तथा बलकत्ता के मेयरों को नगरपालिका प्रशासन में इतनी शक्ति प्राप्त नहीं है। इसके अतिरिक्त वह कुछ अन्य कार्य भी करता है जैसे नगर निगम की बैठकों की अध्यक्षता करना, उसकी बैठकों बुलाना तथा बैठकों में लिए कार्यक्रम निश्चित करना आदि। मेयर के अतिरिक्त एक उपमेयर होता है जो कि मेयर की अनुपस्थिति में उसके कार्यों को सम्पन्न करता है।

नगरपालिकाओं की उच्च सत्ता—कार्यपालिका अधिकारी और अध्यक्ष

[The Executive Officer and President, The Higher Authority in Municipalities]

जिन शहरों में नगर परिषद या नगरपालिका समिति होती है, उच्च सत्ता कार्यपालिका अधिकारी अथवा अध्यक्ष के हाथों में रहती है। दोनों ही मुख्य कार्यपालिका के रूप हैं। इन दोनों का असंग-अलग कार्य करना उपयोगी रहेगा।

१. कार्यपालिका अधिकारी [The Executive Officer]—नगरपालिकाओं में एक असंग से कार्यपालिका अधिकारी की नियुक्ति की आवश्यकता का ब्रिटिश शासन काल में ही अनुभव कर लिया गया था। सर फ्रीरोज मेहता ने जो कार्यक्रम प्रस्तुत किया उसके अनुसार कार्यपालिका अधिकारी बम्बई नगर निगम की मुख्य कार्यपालिका बनाना था। इस कार्यक्रम आधार यह था कि नगर परिषद को अनेक काम करने पड़ते हैं। ऐसी स्थिति में एक पुनर् कार्यपालिका का होना परम आवश्यक था। मि० मेहता कहना था कि नगर परिषद को प्रशासन नहीं करना चाहिए। इसके लिए पूरी तरह से अनुपयुक्त है। इसे या कार्यपालिका सरकार पर पूरी देखभाल रखनी चाहिए, इसके कार्यों का पूरा प्रचार करना चाहिए। यदि इसके कार्यों के बारे में किसी की संदेह हो तो यह उसे दूर करके कार्य को उचित व स्या पूर्ण सिद्ध करे, यदि कार्य वास्तव में निन्दनीय है तो उसे रोक दे, यदि कार्य पालिका के पदाधिकारी अपने पद का दुरुपयोग करे अथवा अनहित विरोधी कार्य करे तो यह उनको कार्यालय से बाहर कर दे।^१ कहने का अर्थ यह कि परिषद को स्वयं कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य नहीं करने चाहिए। उसे इन कार्यों को करने वाले निकाय पर पर्यवेक्षण, नियंत्रण एवं निदेशन रखना चाहिए।

1 'The municipal council is not to administer and govern in which it is radically unfit, but has to fulfill its proper function to watch and control the executive Government, throw the light of publicity on all its acts, to compel a full exposition and justification of all of them which anyone considers questionable, to censure them if found condemnable, and if the men, who compose the executive, abuse

बम्बई नगरपालिका अधिनियम, १९०१ में प्रथम बार यह प्रावधान रखा गया कि बड़ी नगरपालिकाओं में मुख्य कार्यपालिका अधिकारी का कार्यालय होना चाहिए क्योंकि इन नगरपालिकाओं का कार्य अत्यन्त जटिल एवं व्यापक होता जा रहा था। निर्वाचित अध्यक्ष इस कार्य को सम्पन्न करने में असमर्थ था। उसके कार्य को हल्का करने के लिए तथा कार्य-संचालन में कुशलता लाने के लिए यह उपयोगी समझा गया कि मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को ये कार्य सौंप दिये जायें। उत्तर प्रदेश में कार्यपालिका अधिकारी का पद १९१६ के अधिनियम के अनुसार स्थापित कर दिया गया। पंजाब में सन् १९२२ में यह व्यवस्था प्रारम्भ करने का प्रयास किया गया किन्तु विषय को सन् १९३१ तक दबाये रखा गया। इस बीच वहाँ के नगरपालिका प्रशासन में भारी भ्रष्टाचार फैल गया। सन् १९३१ में वहाँ कार्यपालिका अधिनियम पेश किया गया। मद्रास में वहाँ के जिला-नगरपालिका अधिनियम, १९३० ने अध्यक्ष को ही मुख्य कार्यपालिका बना दिया। किन्तु इस पद पर जो व्यक्ति निर्वाचित हुए वे अत्यन्त अयोग्य एवं भ्रष्ट साबित हुए तथा उन्होंने अपने स्वार्थ के लिए पद का प्रयोग किया। अनेक विकासों के बाद वहाँ १९३३ में जिला नगरपालिका अधिनियम में संशोधन करके मुख्य अधिकारी की नियुक्ति का प्रावधान रखा गया। इस कार्यपालिका सत्ता को परिषद एवं समापति की समस्त कार्यपालिका शक्तियाँ सौंप दी गईं। कार्यपालिका अधिकारी को बम्बई में मुख्य अधिकारी तथा मद्रास में नगरपालिका आयुक्त कहा जाता है। शनैः-शनैः भारत के अधिकांश राज्यों ने परिषद के कार्यपालिका सम्बन्धी कृत्य एक कार्यपालिका अधिकारी के हाथों में सौंप दिये।

कार्यपालिका अधिकारी की नियुक्ति—मद्रास तथा आन्ध्र में सभी महत्वपूर्ण नगरपालिकाओं के आयुक्त राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। राज्य सरकार चाहे तो किसी अन्य नगरपालिका में आयुक्त नियुक्त कर सकती है। आयुक्त का कार्यकाल तीन वर्ष है किन्तु वह अपने पद पर पुनः नियुक्त किया जा सकता है। आयुक्तों को प्रायः उन लोगों में से नियुक्त किया जाता है जो कि नगरपालिका या स्थानीय सरकार फण्ड में सक्रिय रूप से कार्य कर रहे हैं। इस पद पर नियुक्त व्यक्ति के पास विश्वविद्यालय की डिग्री होनी चाहिए तथा कुछ अतिरिक्त योग्यतायें भी होनी चाहिए, जैसे राजनीति एवं लोक प्रशासन में डिप्लोमा आदि। प्रारम्भ में मद्रास में यह परम्परा थी कि प्रशासनिक अनुभव वाले व्यक्तियों को ही इस पद पर नियुक्त किया जाता था। उपजिलाधीशों को बड़ी नगरपालिकाओं में तथा तहसीलदारों को छोटी नगरपालिकाओं में नियुक्त किया जाता था। सन् १९५६ में मद्रास ने आयुक्तों की सेवा का प्रान्तीयकरण कर दिया। परिषद यदि कुल संख्या के दो तिहाई बहुमत से आयुक्त को हटाने की प्रार्थना करे तो राज्य सरकार उम पदाधिकारी को हटा सकती है आयुक्त को नगरपालिका के फण्ड में से वेतन दिया जाता है।

their trust or fulfil it in a manner, which conflicts with the deliberate sense of the people. to expel them from office.”

—Sir Firozeshah Mehta, Quoted by Mr. Pim while introducing U. P. Municipal Bill 1916, U. P. Government Gazette, Part IV, PP. 307-308, 1915.

बम्बई में प्रत्येक नगरपालिका बोर्डो के मुख्य अधिकारी को परिषद द्वारा नियुक्त किया जाता है। वहाँ तक जितना नगरपालिकाओं का सम्बन्ध है उनमें से एक लाख से अधिक की जनसंख्या वाली किसी भी नगरपालिका को राज्य सरकार द्वारा मुख्य अधिकारी नियुक्त करने को कहा जा सकता है। किसी भी मुख्य अधिकारी को परिषद के दो तिहाई बहुमत से कम मतों से हटाया जा सकता है, न उसके कार्यकाल को कम किया जा सकता है। अधिकारी को किसी प्रकार का दण्ड भी नहीं दिया जा सकता।

उत्तर प्रदेश की प्रत्येक परिषद को एक कार्यपालिका अधिकारी नियुक्त करना होता है। यदि सरकार द्वारा किसी मोशन (Motion) अथवा प्रतिनिधित्व के आधार पर कोई आदेश निम्न दे दिया जाय तो दूसरी बात है। कार्यपालिका अधिकारी की नियुक्ति बतन एवं सेवा की शर्तें आदि राज्य सरकार द्वारा स्वीकृति प्रदान करने के विषय होने हैं। परिषद को यह अधिकार है कि वह अपनी कुल सख्या के दो तिहाई बहुमत से एक विशेष प्रस्ताव पास करके कार्यपालिका अधिकारी को मजबूत कर सकती है या हटा सकती है। प्रभावित अधिकारी को यह अधिकार है कि वह ऐसी आपा मितने के तीस दिनों के अंदर अंदर सरकार के सम्मुख अपनी बातें करे।

हैदराबाद राज्य में स्थानीय सरकार विभाग के अधीन स्थानीय सरकार की सेवाएं अलग से हैं। पश्चिम प्रदेश के उस क्षेत्र में प्रत्येक नगर या बस्ती की नगरपालिका के कार्यपालिका अधिकारी की नियुक्ति इस सेवा में से की जाती है। इन अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही केवल सरकार द्वारा ही की जा सकती है।

पंजाब में कार्यपालिका अधिकारी की नियुक्ति पंजाब नगरपालिका अधिनियम १९३१ के अनुसार की जाती है। राज्य सरकार द्वारा अधिकारी की नियुक्ति के लिए एक अधिसूचना भेजी जाती है जिसमें तीन महीने के अन्तर-अन्तर परिषद को इस अधिकारी की नियुक्ति करनी होती है। यह नियुक्ति परिषद के कम से कम ५/६ सदस्यों के मत से की जाती है। यदि इस काल में परिषद द्वारा नियुक्ति न की जा सके तो राज्य सरकार स्वयं किसी व्यक्ति को इस पद पर नियुक्त कर देती है। ये नियुक्तियां पांच वर्ष के लिए की जाती हैं तथा इन पर राज्य सरकार की स्वीकृति लेनी पड़ती है। अधिकारी का वेतन परिषद द्वारा तय किया जाता है। कार्यपालिका अधिकारी को राज्य सरकार द्वारा रखा या हटाया जा सकता है। स्वयं परिषद भी ५/६ के बहुमत से उसे हटा सकती है।

मयूर में नगरपालिका आयुक्त अवस्था के शीर्ष मान्यता प्राप्त हैं। उनकी स्वतंत्र रूप से कोई कानूनी अधिकार प्राप्त नहीं होता।

कार्यपालिका अधिकारी की शक्तियां एवं कार्य—कार्यपालिका अधिकारियों के कार्य एवं शक्तियां प्रायः प्रत्येक जगह एक जैसे हैं। वह मुख्य कार्यपालिका है और अधिकांश के नियंत्रण में रह कर परिषद के विधीय एवं कार्यपालिका सम्बन्धी प्रशासन को संचालित करता है। परिषद की स्थायी समिति का सम्बन्ध भी यह है।

की

मुख्य

किसी भी व्यक्ति की नियुक्ति कर सकता है। वह नगरपालिका के व नगरपालिका के किसी भी सेवक को, जिसका वेतन तीस रुपये मासिक से अधिक न हो, सजा दे सकता है, हटा सकता है तथा उसके कार्यकाल को कम कर सकता है। मुख्य अधिकारी को शिक्षण संस्थाओं के स्टाफ के किसी कर्मचारी को नियुक्त करने अथवा उसके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने का अधिकार नहीं होता है।

उत्तर प्रदेश में कार्यपालिका अधिकारी अधिक से अधिक चालीस रुपये मासिक वेतन वाले पद पर नियुक्ति कर सकता है। अध्यक्ष की स्वीकृति के बाद वह पचास रुपये मासिक तक वेतन वाले पदों पर नियुक्तियाँ कर सकता है। इन सभी सेवकों को कार्यपालिका अधिकारी द्वारा दण्डित भी किया जा सकता है। किन्तु जिन पदों पर नियुक्ति करते समय अध्यक्ष की स्वीकृति ली जाती है, वे दी गई सजा के विरुद्ध अध्यक्ष को अपील कर सकते हैं।

मद्रास में पचास रुपये प्रति माह वेतन पाने वाले पदों पर नियुक्तियाँ एक समिति द्वारा की जाती हैं जिसमें अध्यक्ष, कार्यपालिका अधिकारी, और परिषद द्वारा मनोनीत एक सदस्य होता है। पचास रुपये मासिक से कम वेतन वाले सभी पदों पर नियुक्तियाँ कार्यपालिका अधिकारी द्वारा की जा सकती हैं। वह स्वास्थ्य अधिकारी एवं अन्य तकनीकी अधिकारियों को छोड़ कर नगरपालिका के सभी कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकता है।

कार्यपालिका अधिकारी को यह अधिकार है कि किसी भी कर्मचारी का किसी भी विभाग में स्थानान्तरण कर सके। किन्तु पंजाब में यदि अन्तर्विभागीय अथवा सौ रुपये मासिक से अधिक वेतन पाने वालों का स्थानान्तरण किया जाए तो परिषद की स्वीकृति जरूरी होती है। परिषद द्वारा राज्य सरकार या उसके अधिकारियों के साथ किया जाने वाला समस्त पत्र व्यवहार अध्यक्ष के माध्यम से कार्यपालिका अधिकारी द्वारा ही किया जाता है। अध्यक्ष की स्वीकृति के बाद कार्यपालिका अधिकारी, जिला अधिकारी को परिषद द्वारा पास किए गए किसी भी प्रस्ताव को भेज सकता है। उसे प्रत्येक महत्वपूर्ण मामले की सूचना परिषद को देनी होती है। कार्यपालिका अधिकारी वार्षिक बजट तैयार करता है तथा परिषद के सम्मुख प्रस्तुत करता है। वह नगरपालिका की सम्पूर्ण सम्पत्ति का रखवाला (Custodian) है। वह किए जाने वाले व्यय पर निगाह रखता है तथा यह देखता है कि प्रत्येक प्रस्तावित भुगतान स्वीकृत एवं उचित है। वह दवे हुए धन को वापस लेने के लिए कदम उठाता है तथा गड़बड़ी करने वालों के विरुद्ध कार्यवाही करता है।

इन सभी शक्तियों के अतिरिक्त उसे कुछ प्रशासकीय अधिकार भी प्राप्त हैं। उदाहरण के लिए वह सूचना देता और प्राप्त करता है, नगरपालिका के वकाया धन के लिए बिल प्रस्तुत करता है और वसूल करने के लिए कड़ी कार्यवाही करता है। प्रार्थना-पत्र एवं एतगज आदि को ग्रहण करता है। यदि अध्यक्ष अथवा परिषद चाहें तो कार्यपालिका अधिकारी को अधिक शक्तियाँ हस्तांतरित कर सकती हैं। यदि कार्यपालिका अधिकारी यह अनुभव करे कि उस पर कार्य भार बढ़ गया है तो वह अपनी शक्तियों को

स्थायी समिति अथवा परिषद भी स्वीकृति के बाद अपने किसी भी अधीनस्थ को सौंप सकता है। मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के रूप में इस अधिकारी का अधिकार समय नगरपालिका के कार्यों का निरीक्षण करने में ही ध्वीत होता है।

मद्रास में कार्यपालिका अधिकारी राज्य सरकार के एजेंट के रूप में कार्य करता है। वह राज्य सरकार के किसी भी कार्य को सम्पन्न करने का उत्तरदायित्व सम्भाल सकता है। वह नगरपालिका परिषदों का चुनाव कराता है, वह नगरपालिका क्षेत्र का मनोरजन कर अधिकारी है, वह राज्य सरकार के बकाया घरों का मूल्यांकन, संप्रह, एव वसूली करने के लिए उत्तरदायी है। सर्वोच्च अधिकारी के रूप में वह राजस्व सम्बन्धी समितिलेख रलता है।

(२) अध्यक्ष (President)—अध्यक्ष को नगरपालिका की कार्यपालिका का शीर्ष माना जाता है। अध्यक्ष को प्रायः वे सभी कार्य करने का अधिकार है जो परिषद द्वारा सम्पन्न किए जाते हैं। उसके कार्यों पर सीमा यह है कि वह कोई ऐसा व्यवहार नहीं कर सकता जो कि परिषद के प्रस्ताव के विपरीत जाए। साथ ही वह उन कार्यों को भी नहीं कर सकता है जो कि अधिनियम के आधार पर परिषद को अथवा अन्य किसी कार्यपालिका सत्ता को सम्पन्न करने चाहिए। अध्यक्ष द्वारा अपने किसी भी कार्य को अधीनस्थ अधिकारियों को हस्तांतरित किया जा सकता है। वह उन कार्यों को किसी को हस्तांतरित नहीं कर सकता जिनके लिए परिषद द्वारा मना किया गया है। मद्रास और उत्तर प्रदेश में अध्यक्ष को यह अधिकार है कि वह उपाध्यक्ष की शक्ति एव कार्यों के क्षेत्र को समय-समय पर बदलता रहे। बिहार एव उड़ीसा में अध्यक्ष अपनी शक्ति को उपाध्यक्ष अथवा अन्य किसी भी पार्षद को सौंप सकता है। शक्ति का हस्तांतरण अथवा उसमें किसी प्रकार के परिवर्तन पर परिषद की स्वीकृति ली जानी चाहिए। शक्ति के हस्तांतरण का विषय अत्यन्त महत्वपूर्ण है। इसकी प्रक्रिया में ऐसे विवाद उत्पन्न हो सकते हैं जो कि स्थानीय स्तर पर अनेक मतभेदों के कारण बन जाए। मि० सहाय के कथनानुसार यदि अध्यक्ष उन लोगों के कार्य से सन्तुष्ट नहीं है जिनको कि शक्ति सौंपी गई है तो उसे उस शक्ति को वापस लेने के लिए एक गुट बनाना पड़ेगा।¹

भारतीय पद्धति के आधार पर अध्यक्ष के पद को दो भागों में वर्गीकृत किया जा सकता है। ये हैं—शक्तिहीन अध्यक्ष और शक्तिशाली अध्यक्ष।

शक्तिहीन अध्यक्ष [Weak President]—शक्तिहीन अध्यक्ष का कानूनी प्रावधान उन राज्यों में रखा जाता है जहाँ कि कार्यपालिका शक्ति स्थायी समिति में अथवा कार्यपालिका अधिकारी में निहित की जाती है। कानूनी रूप से शक्तिहीन अध्यक्ष को इस व्यवस्था में अध्यक्ष से केवल एक सीमित कार्य लेने की आज्ञा की जाती है। उसे केवल मुख्य कार्यपालिका

1. "If the President is not satisfied with the work of the persons to whom the power has been delegated, he will have to create a party in order to take away the power."

—Sabay's note under section 24 of

अधिकारी के कार्यों पर सामान्य पर्यवेक्षण रखना होता है। बम्बई में जहाँ पर कि कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य स्थायी समिति एवं कार्यपालिका अधिकारी को सौंपे गये हैं, अध्यक्ष के पास कुछ संकटकालीन शक्तियाँ होती हैं जिनके आधार पर वह किसी भी कार्य को रोकने अथवा निर्देशित करने का कार्य कर सकता है। लोकरहित के लिए किए गए इस प्रकार के सभी कार्यों एवं कारणों की रिपोर्ट स्थायी समिति के सम्मुख प्रस्तुत की जानी चाहिये। वह परिपद के सभी प्रस्तावों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी है। परिपद की बैठकों में सदस्यों द्वारा यदि उससे कोई प्रश्न पूछा जाये तो उसे जवाब देना होता है। उसे परिपद की मांग पर नगरपालिका प्रशासन से सम्बन्धित सभी अनुमान, तथ्य एवं अन्य पत्रों की प्रतिलिपियाँ परिपद में प्रस्तुत करनी होती हैं। यदि राज्य सरकार अथवा उसका कोई अधिकारी नगरपालिका सरकार के बारे में कुछ पूछताछ करता है तो अध्यक्ष का यह कर्तव्य है कि वह उसका संतोषजनक जवाब दे। वह जिलाधीश एवं आयुक्त के सम्मुख सभी आवश्यक निर्णयों एवं परिपदों को प्रस्तुत करता है। इन सभी कार्यों एवं उत्तरदायित्वों का निर्वाह करते समय वास्तविक कार्यपालिका अधिकारी द्वारा उसकी सहायता की जायेगी।

जिन नगरपालिकाओं में पृथक् कार्यपालिका अंग के लिए कोई प्रावधान नहीं होता वहाँ अध्यक्ष मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के रूप में कार्य करता है तथा उन सभी कार्यों को सम्पन्न करता है जिन्हें करने के लिए परिपद उसे निर्देशित करे। अध्यक्ष के कार्यों पर सीमा रहती है और वह स्वेच्छा एवं वास्तविक स्वतन्त्रता का बहुत कम प्रयोग कर पाता है। उसका निर्वाचन एवं पुनर्निर्वाचन परिपद द्वारा किया जाता है। साथ ही अविश्वास प्रस्ताव के रूप में डेमोकलीज की तलवार उसके सर पर सदा लटकती रहती है। ऐसी स्थिति में अध्यक्ष का पद वास्तविक शक्तियों का अधिष्ठत नहीं हो सकता। यही कारण है कि इस प्रकार की कार्यपालिका को शक्तिहीन अध्यक्ष की व्यवस्था कहा जाता है। सन् १९१९ से लेकर १९३० तक के काल में सामान्य रूप से इसी प्रकार की कार्यपालिका का प्रचलन था। सम्भवतः नगरपालिका सरकार की असफलताओं के लिए मुख्य रूप से यही उत्तरदायी रहा है। छोटी नगरपालिकाओं में जहाँ पर कि अलग से कार्यपालिका नियुक्त नहीं की जा सकती अथवा उन राज्यों में जहाँ पर कि कार्यपालिका अधिकारी के लिए प्रावधान ही नहीं है इस प्रकार की कार्यपालिका अब भी कार्य कर रही है।

शक्तिशाली अध्यक्ष [Strong President]—जहाँ पर अध्यक्ष के पद पर गैर अधिकारी एवं राजनीतिक व्यक्ति को नियुक्त किया जाता है वहाँ उसकी शक्तियों का प्रश्न बड़ा जटिल बन जाता है। ऐसी स्थिति में शक्तिहीन अध्यक्ष अत्यन्त निष्काम सिद्ध होता है। मध्य प्रदेश के अनुभव के आधार पर यह कहा जा सकता है कि ऐसे प्रशासन में कार्यकुशलता का अभाव रहता है और स्थानीय सरकार उस समय तक महत्वहीन सी प्रतीत होती है जब तक कि उसमें वांछनीय सुधार न कर दिए जाएँ। मध्य प्रदेश में ज्यों ही इस प्रकार के सुधारों की आवश्यकता प्रतीत हुई वहाँ १९३९ के अधिनियम द्वारा अध्यक्ष के रूप में शक्तिशाली कार्यपालिका बना दी गई। अब मध्य प्रदेश की नगरपालिकाओं का अध्यक्ष इंग्लैंड के मेयर की भांति परिपद का एक सम्माननीय

अध्यक्ष मात्र नहीं है और न ही उसकी स्थिति मेयर परिषद के अधीन प्रम-रीकी नगरो के मेयर जैसी है। वास्तव में उसकी स्थिति इन दोनों के बीच की ही है। वह प्रत्यक्ष मत द्वारा चुना जाता है, परिषद का एक सदस्य है एवं उसका नना है तथा एक मुख्य कार्यपालिका अधिकारी है।

शहर का एक निर्वाचन प्रतिनिधि होने के कारण उसे पर्याप्त शक्ति एवं सम्मान प्राप्त होता है। वह प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होने के कारण प पंदो की कृपा पर निर्भर नहीं रहता। उसे दो उपाध्यक्षों की नियुक्ति का अधिकार होता है और इस प्रकार उसकी स्थिति अधिक सुरक्षित हो जाती है। यदि चुनाव के बाद परिषद में उनका स्पष्ट बहुमत नहीं आता तो वह परिषद को भंग करने की अपनी शक्ति के द्वारा उसे अपने पक्ष में कर सकता है। अपनी शक्ति एवं सम्मान के आधार पर अध्यक्ष एक मुख्य नीति-निर्माता एवं मुख्य कार्यपालिका अधिकारी बन गया है। सन् १९४७ के अधिनियम ने उसे अनेक स्वतन्त्र शक्तियाँ प्रदान की हैं जिनका प्रयोग वह परिषद के हस्तक्षेप के बिना कर सकता है। कुछ मामलों में परिषद के सम्मुख अपनी करने का प्रावधान भी रखा गया है। सकटकाल के समय अध्यक्ष परिषद की कुछ शक्तियों का प्रयोग स्वयं कर सकता है। यदि परिषद किसी मामले को छः महीने के अंदर-अंदर उसके सम्मुख न रख सके तो वह उन विषयों पर अधिनियम के अधीन बनाए गए नियमों के अनुसार कार्य कर सकता है। वह चारोंपक्ष रूप से प्रतिमाह एक बैठक पाने वाले मनी पंदो पर नियुक्तियाँ कर सकता है।

वित्तीय क्षेत्र में वह एक मुख्य परामर्शदाता होता है। यद्यपि बजट वित्त समिति द्वारा तैयार किया जाता है, किन्तु इस पर इसका पर्याप्त प्रभाव रहता ही है। वह मुख्य कार्यपालिका अधिकारी है इसलिए नियुक्ति, पदविमुक्ति आदि से सम्बन्धित परिषद की शक्तियाँ उसी के द्वारा काम में लाई जाती हैं। वह अपने शहर का प्रथम नागरिक होता है और इस रूप में उसे पर्याप्त सामाजिक सम्मान प्राप्त होता है। उसकी स्थिति एक ईश्वरजनक स्थिति है और प्रत्येक महत्वपूर्ण मामले में वह नगर परिषद का वैयक्तिकरण करता है। इस प्रकार मध्य प्रदेश में एक ही व्यक्ति में शक्तियों एवं उत्तरदायित्वों का संयोग कर दिया गया है जो कि निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी होता है। इस व्यवस्था में राजनैतिक व्यक्तित्व बनता है और शक्ति उन अनेक पार्षदों के हाथ में नहीं रह पाती जो उसे जब चाहें तब हटा दें।

इन व्यवस्था के अपने कुछ नुकसान भी हैं। प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा यद्यपि परिषद के सदस्यों से स्वतन्त्र हो जाता है, किन्तु फिर भी समस्या यह होती है कि विधायी एवं कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों को अलग-प्रलग नहीं किया जा सकता और जब तक परिषद में अध्यक्ष का बहुमत न होगा तक तक वह अपने कार्यों को किस प्रकार सम्पन्न कर सकेगा ?

उत्तर प्रदेश में एक ऐसी व्यवस्था को अपनाया गया है जो कि मध्य प्रदेश और मद्रास की व्यवस्थाओं के बीच एक समझौता है। सन् १९५५ के अधिनियम के बाद वहाँ अध्यक्ष को जनता द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से चुना जाता है। उसे उपाध्यक्षों की नियुक्ति करने की शक्ति नहीं है। यदि परिषद द्वारा अध्यक्ष के विरुद्ध शक्तिपूर्वक आश्वासन प्राप्त करने के लिए उसे भी यह शक्ति

करना राज्य सरकार पर छोड़ दिया गया है कि अध्यक्ष को त्यागपत्र देना चाहिए अथवा परिपद को भंग करने की उसकी सिफारिश मान लेनी चाहिए। वास्तव में उसकी स्थिति मध्य प्रदेश के अध्यक्ष की स्थिति से कम-जोर है। उत्तर प्रदेश में यद्यपि मद्रास की तरह ही कार्यपालिका अधिकारी रहता है किन्तु फिर भी अध्यक्ष के पास कुछ कार्यरत्निका शक्तियां होती हैं। संकटकाल में आवश्यक अस्थायी सेवक उसके द्वारा नियुक्त किए जा सकते हैं। जहां कहीं कार्यपालिका अधिकारी नहीं होता वहां कनिष्ठ अधिकारी भी इसके द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। कार्यपालिका अधिकारी द्वारा स्थायी निम्न श्रेणी स्टाफ के सम्बन्ध में जो संकटकालीन कार्यवाही की जाती है उसके विरुद्ध अध्यक्ष द्वारा अपील की सुनवाई की जाती है। संक्षेप में उसके पास मे वे सारी शक्तियां होती हैं जो स्पष्ट रूप से किसी अन्य व्यक्ति को नहीं दी गई है।

अध्यक्ष की इस व्यवस्था के सफल कार्य-संचालन के बारे में अनेक सन्देहात्मक प्रश्न उठाए जाते हैं। उदाहरण के लिए, क्या एक निर्वाचित कार्यपालिका नागरिक प्रशासन की आवश्यकताओं को पूरा कर सकती है? क्या इस व्यवस्था को बड़े और छोटे शहरों में प्रशासन की मज्ज एवं सुगम समस्याओं के साथ एकरूप में अपनाया जा सकता है? क्या अध्यक्ष उन व्यक्तियों, हितों एवं दलों को सन्तुष्ट करने का प्रयास नहीं करेगा जिन्होंने उसे इस पद पर पहुंचाया है?—इन सभी प्रश्नों का सन्तोषजनक जवाब ही अध्यक्ष के पद को न्यायोचित सम्मान प्रदान करा जाएगा।

देहाती स्थानीय सरकार की सत्ताएं

[The Authorities of Rural Local Govt.]

देहाती स्थानीय सरकार के विभिन्न उत्तरदायित्वों को सम्पन्न करने के लिए अधिकारी एवं गैर-अधिकारी दोनों ही प्रकार के कार्यकर्त्ताओं का योगदान स्वीकार किया जाता है। पंचायत समिति एवं जिला परिषद स्तरों पर विभिन्न सत्ताएं अपने दायित्वों को पूरा करती हैं।

सरपंच की स्थिति एवं कार्य (Position and Functions of Sarpanch)—प्रत्येक ग्राम पंचायत का एक समापति होता है जिसे सरपंच कहते हैं। इसका निर्वाचन पंचायत क्षेत्र के सभी मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। वह पंचायत की मुख्य कार्यपालिका सत्ता के रूप में कार्य करता है। वह पंचायत के फण्ड की रक्षा के लिए उत्तरदायी है। साथ ही वह उचित लेख एवं अभिलेख भी रखता है। वह पंचायत की बैठकें बुलाता है और उनकी अध्यक्षता करता है। वह पंचायत के नाम पर धन प्राप्त करता है तथा भुगतान करता है। वह पंचायत का बजट तैयार करता है तथा पंचायत समिति द्वारा उसे स्वीकृत कराता है। वह पंचायत क्षेत्र में किए जाने वाले कार्यों पर पर्यवेक्षण रखता है तथा राजस्व के संकलन की देख-रेख करता है।

पंचों एवं सरपंच की जो विभिन्न कार्य मिले हुए हैं उनका व्यावहारिक अध्ययन करने के बाद सादिक अली समिति ने यह बताया कि सरपंच पंचायत के मामलों में अधिक रुचि नहीं लेते; केवल शिक्षित पंचों ने ही पंचायत के कार्यों में थोड़ी रुचि दिखाई किन्तु ऐसे पंचों की संख्या बहुत कम थी। यह

भी कहा जाता है कि पंचायत की कम शक्ति एवं स्तर के कारण इसके सदस्यों ने कम-से-कम कार्य किया है।

उम
रहा है। सरपंच द्वारा जो भी कार्य किए जाते हैं उनमें ऐसे कार्यों की संख्या कम होती है जिन्हें वह पंचायत के अध्यक्ष के रूप में करता है। किन्तु ऐसे कार्यों की संख्या अधिक होती है जिन्हें वह पंचायत समिति के सदस्य के रूप में करता है। कुछ ऐसे उदाहरण भी हैं जबकि एक मजबूत स्थितिवाला सरपंच जिसके सामने जनमन का अवरोध नहीं होता और जो अपने साधनों से नहीं डरता, अपनी स्थिति का दुरुपयोग करता है। सरपंच यदि कोई विशेष राजनैतिक भावना रखता है तो वह पंचायत के लिए उपयोगी काम नहीं कर पाता। सरपंच के पद को शान्तिपूर्ण रूप एवं शौचित्य प्रदान करने के लिए सादिक अनी समिति ने सुझावा विपक्षों को अधिक सक्रिय बनाया जाए, उनमें यह विश्वास पैदा किया जाए कि उनके द्वारा की गई पहल को बढ़ाया नहीं जाएगा। पक्षों एवं सरपंच के कार्यों में मुद्दा साने के लिए सादिक अनी समिति ने कई सुझाव प्रस्तुत किए। उनका कहना था कि गंभीर करने वाले सरपंच के विरुद्ध कार्यवाही करने का यत्न बहुत दूर रहता है अर्थात् वह राज्य स्तर पर है। इन कार्यकर्त्ताओं के विरुद्ध कार्यवाही करने वाला अर्थात् जिला स्तर पर होना चाहिए। दूसरे, पक्षों के प्रशिक्षण पर पर्याप्त जोर दिया जाना चाहिए। तीसरे, कानून के अनुसार यह निर्धारित करना चाहिए कि निर्वाचित प्रत्येक पक्ष कम से कम साक्षर हो अर्थात् वह लिख और पढ़ सके। यह कार्य वह पक्ष के रूप में अपने चुनाव के एक मास के पूर्व-अन्तर में कर सकता है। इस प्रावधान के द्वारा उनमें ज्ञान-प्राप्ति की अनिवार्यता उद्दिष्ट होगी। चौथे, एक सचिव की नियुक्ति करके सरपंच को अपने-पैसे सम्बन्धी उत्तरदायित्व से तथा सेवे आदि रखने के दायित्वों से मुक्ति प्रदान कर देनी चाहिए।

सख्य स्तर की सत्तायें

[The Authorities at Block Level]

पंचायत समिति के सदस्य अपने-अपने-अपने एक-समापति चुनते हैं जिसे प्रधान कहा जाता है। प्रधान द्वारा मुख्य कार्यपालिका अधिकारी अथवा विकास अधिकारी पर नियन्त्रण रखा जाता है। वह पंचायत समिति के स्टाफ पर तथा उसकी स्थायी समितियों पर भी नियन्त्रण का उपयोग करता है। सकटकाल में वह विकास अधिकारी की राय लेकर उस प्रत्येक कार्य को कर सकता है जिस पर कि पंचायत समिति अथवा उसकी स्थायी समिति की स्वीकृति लेना जरूरी होता है। पंचायत समिति स्तर पर प्रधान के अतिरिक्त विकास अधिकारी, उप-प्रधान विकास अधिकारी आदि सत्तायें होती हैं।

प्रधान एवं उप-प्रधान की स्थिति एवं शक्ति [The Position and Powers of Pradhan and Up-Pradhan]—प्रत्येक पंचायत समिति का एक प्रधान तथा एक उप-प्रधान होता है। इनका निर्वाचन पंचायत समिति के सदस्यों द्वारा किया जाता है। यह चुनाव गुप्त मतदान प्रणाली द्वारा किया जाता है। यदि किसी पंचायत के उप-सरपंच को समिति का

प्रधान चुन लिया जाये तो वह उप-सरपंच नहीं रह पाता । यदि किसी पंचायत के सरपंच को प्रधान के पद पर चुन लिया जाए तो वह उसी दिन से सरपंच नहीं रह जाता । उसके स्थान पर दूसरा सरपंच चुना जायेगा और उस समय तक वह केवल नाममात्र के लिए सरपंच बना रहेगा । इस काल में वह पंचायत के विषयों के प्रशासन में कोई कार्य नहीं करेगा तथा पंचायत की बैठकों में भाग नहीं लेगा । वह सरपंच के रूप में अपने समस्त उत्तरदायित्वों को उप-सरपंच को सौंप देगा जो कि पंचायत समिति में जाकर उसके सदस्य के रूप में बैठेगा और अपनी पंचायत का प्रतिनिधित्व करेगा । जब तक नए सरपंच का चुनाव नहीं होता उस बीच यदि प्रधान को उसके पद से हटा दिया जाएगा तो वही पुनः सरपंच बन जायेगा । प्रधान अथवा उप-प्रधान के पद का कार्यकाल, सम्बन्धित पंचायत समिति के साथ सह-विस्तारी (Co-extensive) होगा । प्रधान या उप-प्रधान का पद समय से पूर्व रिक्त हो जाने की स्थिति में जो नया व्यक्ति आयेगा वह शेष काल के लिए ही उस पद पर रहेगा ।

प्रधान के निर्वाचन के लिए जिलाधीश अथवा अतिरिक्त जिलाधीश के समापत्तित्व में समिति की बैठक बुलाई जाती है । राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद (तृतीय संशोधन) अध्यादेश १९६० की धारा २ (क) के अनुसार अब जिले के एस० डी० एम० तथा सिटी मैजिस्ट्रेट आदि को भी समापति बनाया जा सकता है । एक नवीन उपबन्ध के अनुसार जब सरपंच को प्रधान चुन लिया जाता है तो उसकी जगह पर नए सरपंच का चुनाव नहीं किया जाएगा वरन् उप-सरपंच ही उसके पद का कार्य भार सम्भालेगा । प्रधान एवं उप-प्रधान को यह अधिकार है कि वह पंचायत समिति को लिखित में अपना त्याग पत्र दे सकता है । यह त्याग पत्र उसी तिथि से प्रभावशील माना जाएगा जबकि वह विकास अधिकारी को प्राप्त हुआ था ।

पंचायत समिति के प्रधान को अनेक शक्तियां प्राप्त हैं । प्रथम, वह पंचायत समिति की बैठक बुलाता है, उसका समापत्तित्व करता है तथा सदस्यों में काम बांटता है । दूसरे, वह पंचायत समिति के समस्त अभिलेखों को देख सकता है । तीसरे, पंचायत के कार्यों में पहल की भावना एवं उत्साह उत्पन्न करने के लिए उसके द्वारा प्रोत्साहन दिया जाएगा । पंचायतों द्वारा उत्पादन के कार्यक्रमों एवं योजनाओं के क्षेत्र में किए जाने वाले प्रयत्नों में यह पथ-प्रदर्शन करेगा तथा उनमें सहयोग एवं स्वेच्छापूर्ण संगठन पैदा करने में सहायता करता है । चौथे, पंचायत समिति एवं उसकी स्थायी समितियों द्वारा जो निर्णय एवं संकल्प किए जायें उनको क्रियान्वित करने के लिए वह खण्ड के कर्मचारियों एवं विकास आदि के अधिकारियों पर नियन्त्रण रखेगा । पांचवे, अधिनियम द्वारा उसे सौंपी गई समस्त शक्तियों का उपयोग एवं कार्यों का संचालन करेगा । इन सभी कार्यों को प्रधान अपनी स्वेच्छा से सम्पन्न करता है । उसके कार्यों में कुछ ऐसी शक्तियां भी आती हैं जिनका प्रयोग वह संकट काल में विकास अधिकारी के पुरामर्श से करता है । इस दृष्टि से उसकी प्रथम शक्ति यह है कि वह ऐसे किसी भी सार्वजनिक निर्माण कार्य के निष्पादन के लिए निर्देश दे सकता है जिसके लिए उक्त पंचायत समिति या उसकी

किसी स्थायी समिति की स्वीकृति अधिष्ठित है तथा जिसका मुख्य निष्पादन किया जाना उसी राज्य में मार्ग-निर्देशक मेम्बरों के संचारण तथा बनना की सुरक्षा के लिए आवश्यक है। दूसरे, वह उचित कारणों के आधार पर किसी भी कार्य के संचालन को बन्द कर सकता है। उसे इन कारणों का प्रतिवेदन करना होगा। तीसरे, जिस परिपद की स्वीकृति के बाद यह पंचायत समिति के किसी भी कार्यक्रम में परिवर्तन कर सकता है। इन दोनों ही प्रकार के कार्यों के अतिरिक्त प्रधान के कुछ अन्य कार्य भी होते हैं। यह प्रत्येक वर्ष के अन्त में लगभग दो-तीन दिनों के दौरान विकास अधिकारी के कार्य के सम्बन्ध में जिला विकास अधिकारी को एक गुप्त प्रतिवेदन भेजेगा। जिला विकास अधिकारी उस प्रतिवेदन की एक प्रति अपने गुप्त प्रतिवेदन के साथ राज्य सरकार के पास भेजेगा।

जब प्रधान का पद रिक्त हो जाए तो पंचायत समिति का उप-प्रधान, उस समय तक प्रधान की शक्तियों का प्रयोग एक कार्य का सम्पादन करता है जब तक कि नया प्रधान न चुना जाए। जब प्रधान को किसी कारणवश निलम्बित कर दिया जाये घण्टी पर जान के कारण वह अनुपस्थित हो तो उसके कार्यों का सम्पादन उप-प्रधान द्वारा किया जाएगा। यदि सयोगवश प्रधान एवं उप-प्रधान दोनों ही समिति की बैठक में उपस्थित न हों तो उनकी शक्तियाँ पंचायत समिति द्वारा निर्वाचित किसी भी सदस्य को दी जा सकती हैं। इस प्रकार नियोजित सदस्य अस्थायी प्रधान कहलाएगा तथा वह किसी नये प्रधान या उप-प्रधान के निर्वाचन न होने तक तथा उसने द्वारा पद ग्रहण न कर लेने तक अथवा माँ तो प्रधान या उप-प्रधान के घण्टी से लौट न आने तक या अपने पद पर बहाल न कर दिए जाने तक निर्धारित प्रतिबन्ध एवं शर्तों के अधीन प्रधान की शक्ति एवं कार्यों का पालन करता रहेगा।

राज्य सरकार ने अपने २० फरवरी १९६० की विज्ञप्ति संख्या ए० फ० ४५ (१७३) = १ को डी०/डी०डी०/५६ के अनुमति संस्थानी प्रधान के इस अधिकार पर गौर लगा दी है कि वह पंचायत समिति के किसी कर्मचारी की नियुक्ति, तरफ़ी, दण्ड देना या गुप्त प्रतिवेदन लिखना आदि अधिकारों का प्रयोग कर सके।

पंचायत समिति के प्रधान की शक्तियाँ एवं अधिकार पर्याप्त विस्तृत हैं। ऊपर उसके जिन कार्यों का उल्लेख किया गया है उनके साथ-साथ प्रधान कुछ अन्य कार्य भी करता है, जैसे पंचायत समिति का निर्माण होने के तुरन्त बाद ही वह उप-प्रधान के चुनाव के लिए उसकी बैठक बुलाता है। वह निर्धारित तरीके से सदस्यों को जपस्य दिखाता है। पंचायत की अपील तथा रिपोर्टों के निपटारे में अधिक समय न लगे इसकी व्यवस्था करता है। वह पाच हजार रुपये से ज्यादा रकम के तमाम चीजों पर प्रति हस्ताक्षर (Counter Signature) करता है और यदि उसकी राय में किसी रकम का भगतान पंचायत समिति के हित में नहीं है तो वह ऐसे भगतान को रोक देगा तथा उस मामले को पंचायत समिति अथवा स्थायी समिति के सम्मुख पेश करेगा। पंचायत समिति का प्रधान समय-समय पर अपने क्षेत्र की पंचायतों में जाकर यह देखना है कि उनके सार्वजनिक कृतनी सक्रियता से कार्य

कर रहे हैं तथा वे पंचायत समिति तथा स्थायी समिति की बैठकों में नियमित रूप से शामिल होते हैं अथवा नहीं। यदि सरपंचों को अपने कार्यों में रुचि न हो तो प्रधान उनके घर जाकर अथवा पंचायतों में मिलकर उनको प्रोत्साहित करता है। वह इस प्रकार का वातावरण बनाने में सहायता देता है जिसमें कि पंचायत समिति के साधनों का उपयोग क्षेत्र के विकास कार्यों में अधिकतम सीमा तक हो। वह यह भी देखता है कि कर्मचारियों अथवा सदस्यों के गतों पर अधिक खर्च तो नहीं हो रहा है। वह पंचायत समिति द्वारा वितरित किए गए ऋण तथा अनुदानों के उचित प्रयोग की देखभाल करता है और इसके लिए वह तमाम योजनाओं से अपना निकट सम्बन्ध रखता है। प्रधान यह भी देखता है कि पंचायतें नियमानुसार ग्राम सभाओं का आयोजन कर रही हैं अथवा नहीं ताकि लोगों को विकास कार्यों में सहयोग देने के लिए प्रोत्साहित किया जा सके और उनमें जिम्मेदारी के भाव पैदा किए जा सकें। उसके द्वारा यह भी देखा जाता है कि पंचायत के महत्वपूर्ण फैसलों में ग्राम सभाओं का कितना योग है।

विकास अधिकारी की स्थिति तथा कार्य (The Position and Functions of Vikas Adhikari)—प्रत्येक पंचायत समिति में एक मुख्य कार्यपालिका अधिकारी होता है, जिसे विकास अधिकारी कहा जाता है। विकास अधिकारी के अतिरिक्त कुछ अन्य विस्तार अधिकारी (Extension Officers) तथा लेखा लिपिक (Accounts Clerks) होते हैं। विकास अधिकारी विस्तार अधिकारियों की टीम के माध्यम से पंचायत समिति के निर्णयों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी है। वह पंचायत समिति स्टाफ का अध्यक्ष होता है तथा कार्यालय के अध्यक्ष के रूप में कार्य करता है। साथ ही पंचायत समिति के प्रतिदिन के प्रशासन को संचालित करता है। विकास अधिकारी प्रधान के प्रशासकीय नियन्त्रण में कार्य करता है। विकास अधिकारी के पद पर राज्य प्रशासकीय सेवा के सदस्यों को नियुक्त किया जाता है। राजस्थान में राज्य सरकार ने प्रारम्भ से ही विकास अधिकारी (Block Development Officer) के पद को पर्याप्त महत्व प्रदान किया है। प्रारम्भ से ही सरकार की यह नीति रही है कि इस पद पर वरिष्ठ एवं अनुभवी आदमियों को रखा जाए। पंचायती राज की स्थापना के बाद सरकार द्वारा यह निर्णय लिया गया कि केवल राज्य प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों को ही पंचायत समिति में विकास अधिकारी बनाया जाए। दस पदों को राजस्थान तहसीलदार सेवा के लिए सुरक्षित रखा गया है। विकास अधिकारी को पंचायत समिति का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी भी कह सकते हैं। इस पद पर राज्य प्रशासकीय सेवा के अधिकारी को नियुक्त करने के पीछे कई कारण थे। प्रथम, एक संस्था का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी जो कि स्थानीय प्रशासन एवं खण्ड के विकास के लिए उत्तरदायी है तथा जिसे पर्याप्त धन खर्च करने की शक्तियाँ प्राप्त हैं वह पर्याप्त उच्चस्तर एवं सत्ता का अधिकारी होना चाहिए। दूसरे, यह आवश्यक है कि पंचायत समितियाँ ऐसे अधिकारी की सेवाएँ प्राप्त करें जो कि उनके निर्णयों को क्रियान्वित करने के लिए अपनी सत्ता का प्रयोग कर सकें। पंचायत समितियाँ केवल विकास अभिकरण ही नहीं हैं वे प्रशासन की भी इकाईयाँ हैं और इसलिए मुख्य कार्य-

पालिका अधिकारी ऐसा होना चाहिए जिसे प्रशासनिक अनुभव प्राप्त हो। तीसरे, राज्य प्रशासकीय सेवा का अधिकारी पंचायत समिति के कार्यों का दूसरे विभागों के साथ अच्छा समन्वय कर सकेगा और अन्य अधिकारियों, विशेष रूप से राजस्व अधिकरण के साथ सहयोगपूर्ण सम्बन्ध बना सकेगा। वह स्टाफ के ऊपर प्रभावशाली प्रशासकीय नियन्त्रण रखने की स्थिति में होगा। चौथे, यह अत्यन्त महत्वपूर्ण है कि मुख्य कार्यपालिका अधिकारी बिना किसी हीनता की भावना के कार्य करेगा तथा प्रशासकीय एवं विकास से सम्बन्धित सभी विषयों में पंचायत समिति को विशेषज्ञतापूर्ण परामर्श देने के अपने कर्तव्य को बिना किसी हिचक के ब विश्वासपूर्वक सम्पादित करेगा। पाँचवें यह सोचा गया कि यदि विकास अधिकारी के पद के लिए भर्तग से स्तर रखा जाए तो उसका पद अकेले में पड़ जाएगा और उसमें उन्नति के अवसर सीमित हो जाएंगे।

विकास अधिकारियों के कार्यों का व्यावहारिक अध्ययन करने के बाद मादिक बली समिति ने बताया कि राज्य प्रशासकीय सेवा के अधिकारी को विकास अधिकारी के पद पर नियुक्त करने के विरुद्ध कई तर्क प्रस्तुत किए जा सकते हैं। प्रथम, इन अधिकारियों को पंचायती राज मंस्थाओं में स्थायी रूप से अपना भविष्य नहीं बनाना होता। वे विकास अधिकारियों के पद पर नियुक्त होकर यही सोचते रहते हैं कि इस पद पर वे केवल कुछ समय ही कार्य करेंगे। यही कारण है कि वे मनोयोगपूर्ण काम नहीं कर पाते। दूसरे, इन अधिकारियों को अपनी स्थिति के बारे में बहुत असन्तोष रहता है। वे इस बात से नासुम रहते हैं कि उनकी न्यायाधीश या अन्य प्रशासकीय पद से विकास अधिकारी के पद पर क्यों स्थानान्तरित किया गया। तीसरे, ये अधिकारी परिवर्तित परिस्थितियों के प्रति आसानी से समायोजित नहीं हो पाते और इस प्रकार समायोजन की अनेक समस्याएँ उठ खड़ी होती हैं। कुल मिलाकर मादिक बली समिति इन तर्कों की सत्यता से सहमति नहीं थी। उसके मतानुसार विकास अधिकारी का पद नही होता। उसकी सफलता एवं असफलता के प्रधान कारण हैं—प्रधान का दृष्टिकोण, पंचायत समिति की योग्यता एवं उसके सहानुभूति। विपरीत तत्वों का मिश्रण प्रायः ध्वेष्ट एवं मनमन अधिकारी को भी असफल बना सकता है।¹

विकास अधिकारी को अनेक शक्तियाँ प्राप्त हैं। प्रथम, वह प्रधान तथा स्थायी समितियों के अध्यक्षों की हिदायतों के अधीन, पंचायत समिति तथा

1. "The job of Vikas Adhikari is not an easy assignment. Various factors account for his success or failure. Among these are the attitude of Pradhan, the political complexion of the Panchayat Samities, the calibre of the team of extension staff and the support, guidance and sympathy he received from superior officers. A combination of adverse factors very often can foil even the best and the devoted officer."

स्थायी समिति की बैठकों के लिए नोटिस जारी करेगा। दूसरे, वह ऐसी समस्त बैठकों में उपस्थित रहेगा तथा उनके कार्यों का विवरण अभिलिखित एवं संचारित करेगा। तीसरे, वह इन बैठकों के विचार विमर्शों में भाग लेगा। चौथे, वह पंचायत समिति के खजाने में से धन निकालेगा तथा वितरित करेगा। यहां प्रधान द्वारा उसकी शक्ति पर सीमा लगा दी गई है। प्रधान लिखित में कारण बताते हुए ऐसे किसी भी भुगतान को रोक सकता है। पांचवें, पंचायत समिति की पूर्व स्वीकृति के अधीन व उसके लिए तथा उसकी ओर से सविधाओं को निष्पादित करेगा। छठे, पंचायत समिति के लिए व उसकी ओर से समस्त पत्रों व दस्तावेजों को हस्ताक्षरित या अधिप्रमाणित करेगा। सातवें, पंचायत समिति के लेखाओं की परीक्षा के दौरान ध्यान में लाई गई या लेखा परीक्षा की रिपोर्ट में बतलाए गए किसी भी दोष या अनियमितता को दूर करने के लिए कदम उठाएगा। आठवें, वह पंचायत समिति के धन या अन्य सम्पत्ति के सम्बन्ध में कट, गदन, चोरी या हानि, समस्त मामलों की अविलम्ब रिपोर्ट करेगा। नवें, वह राज्य सरकार, जिला परिषद या इस सम्बन्ध में प्राधिकृत किसी भी अन्य अधिकारी को पंचायत समिति या उसकी किसी स्थायी समिति की बैठक में पारित संकल्पों की व कार्यवाहियों की प्रतिलिपियां तथा उनके द्वारा अपेक्षित अन्य दस्तावेजों की प्रतिलिपियां या उनके अंश पेश करेगा। दसवें, वह विकास सम्बन्धी कार्य के लिए उपयोगी, स्वेच्छापूर्ण संगठनों का गठन करने में तथा उनके कार्यक्रमों को (जो कि पंचायत समिति द्वारा निर्धारित स्थूल नीति के अनुरूप हों एवं पंचायत क्षेत्र में कृषि उत्पादन तथा सहकारी संगठन को बढ़ाने के लिए बनाये गये हों) बनाने में पंचायतों की सहायता करेगा। ग्यारहवें, वह इस बात को देखेगा कि उभ्युक्त पदाधिकारियों द्वारा अनुमोदित योजनाएं एवं कार्यक्रम कुशलतापूर्वक एवं विस्तारक तरीके से सम्पन्न किये जा रहे हैं अथवा नहीं। बारहवें, वह इस बात का निरीक्षण करेगा कि पंचायतों ने जिन निर्माण कार्यों को अपने हाथ में लिया है वे निर्धारित स्तर के अनुरूप हैं अथवा नहीं और उनको नियत समय में पूरा किया गया है अथवा नहीं। तेरहवें, वह पंचायत समिति की ओर से पंचायतों की वित्तीय स्थिति का अर्थात् करों के आरोपण और उनकी वसूली, दिये गये ऋणों की बमूली तथा नियमित लेखाओं के संचारण आदि की जांच करेगा। चौदहवें, वह अधिनियम के उपबन्धों को क्रियान्वित करने की दृष्टि से पंचायतों पर सामान्य परिवेक्षण एवं नियन्त्रण रखेगा। पंद्रहवें, वह पंचायत समिति के कार्यपालिका सम्बन्धी प्रशासन के विषयों में तथा उसके लेखाओं एवं अभिलेखों सम्बन्धी मामलों में पंचायत समिति के समस्त अधिकारियों व कर्मचारियों के कार्यों पर परिवेक्षण तथा नियन्त्रण रखेगा।

यदि किसी कारणवश विकास अधिकारी पंचायत समिति या उसकी स्थायी समिति को किसी बैठक में उपस्थित रहने में असमर्थ हो तो उसके आधीन वरिष्ठतम अधिकारी जो बैठक के स्थान पर मौजूद हो ऐसी बैठक में उपस्थित होगा व अध्यक्षता करेगा। विकास अधिकारी एक प्रकार से पंचायत समिति का मुख्य सचिव (Chief Secretary) होता है। पंचायत समिति के कार्यों को सुचारु रूप से चलाने की जिम्मेदारी उसके ऊपर होती है। वह

पंचायत समिति के नाम पर, पंचायत समिति का मुख्य कार्यप्रवर्तिका अधिकारी होना है। पंचायत समिति की ओर से किये जाने वाले सभी समझौते एवं करार उसी के द्वारा किये जायेंगे। पंचायत समिति के सभी पत्र उसी के नाम से जारी किये जायेंगे। यह पंचायत समिति के अन्तर्गत आने वाली सभी पंचायतों पर निरीक्षण एवं नियंत्रण रहेगा। पंचायत समिति के समस्त अधिकारी एवं कर्मचारी उनके नियंत्रण में कार्य करेंगे। यह कर्मचारियों का बजट में कटौती भी स्थानान्तरण कर सकता है, उसी के द्वारा उनको अवकाश प्रदान किये जायेंगे। विकास अधिकारी द्वारा उन प्रत्येक स्थायी समिति के निर्णयों एवं मन्तव्यों की मूचना प्रधान को दी जायगी, जिसका वि. प्रधान गन्तव्य नहीं है। विकास अधिकारी को राज्य सरकार द्वारा अन्य अधिकार भी दिये जा सकते हैं।

इस प्रकार विकास अधिकारी के कर्तव्यों एवं अधिकारों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक है। यह प्रधान एवं स्थायी समिति के अध्यक्ष के निर्देशानुसार, पंचायत समिति एवं स्थायी समितियों के सदस्यों को बैठक में शामिल होने के लिए नाटिस जारी करता है। यह ऐसा कार्यक्रम तैयार करता है जिसमें कि प्रधान द्वारा बताये गये कार्यों को भी सम्पलित किया जा सके। यह पंचायत समिति तथा स्थायी समितियों की बैठक में उपस्थित होकर उसकी कार्यवाहियों को देखता एवं उन्हें लेखबद्ध करके रगता है। इस प्रकार के निष्पत्ती की प्रति-लिपियाँ यह राज्य सरकार, जिला परिषद, जिला विकास अधिकारी एवं सम्बन्धित जिलास्तरीय विभागीय अधिकारी को भेजता है। यह पंचायतों को उनका बजट बनाने में सहायता देता है तथा यह देखता है कि पंचायतें अपने कोष की प्रतिरिक्त धनराशि को सार्वजनिक सम्पत्ति के निर्माण, जैसे सिंचाई के लिए खालाब, जंगल, मछली-गासन आदि कार्यों में लगाये। यह पंचायतों को तकनीकी सहायता एवं सलाह प्राप्त करने में सहयोग देता है तथा उन्हें बताता है कि धन के दुरुपयोग को बचाने के लिए तकनीकी राय का पालन आवश्यक है। विकास-अधिकारी पंचायत समिति के समस्त कर्मचारियों के दौरे का कार्यक्रम स्वीकार करता है तथा उनके यात्रा-व्यय बिलों पर प्रमाणित हस्ताक्षर (Counter Signature) करता है। इसके द्वारा प्रसार अधिकारियों को एक बार में दो माह के उपाखित अवकाश की स्वीकृति दी जा सकती है। विकास अधिकारी को कुछ सवककात्रीन शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। यदि विकास अधिकारी यह देखे कि पंचायत समिति का प्रधान कार्यालय में उपस्थित नहीं है और क्षेत्र में आग लगने, बाढ़ आने या महामारी फैलने के कारण कुछ बंदम उठाना जरूरी हो गया है, ताकि जन-कल्याण एवं जन-सुरक्षा को बनाये रखा जा सके, ऐसी परिस्थितियों में वह उन कार्यों को किये जाने का आदेश दे सकता है, जिनको सामान्य रूप से पंचायत समिति प्रयत्न उसकी कोई स्थायी समिति ही स्वीकार करने का अधिकार रखती है। विकास अधिकारी द्वारा यह आज्ञा भी प्रसारित की जा सकती है कि इन कार्यों की सम्पन्नता में होने वाला खर्च पंचायत समिति के कोष से लिया जाय। इस प्रकार के कार्यों की सम्पन्न करते ही विकास अधिकारी कारणों सहित उनकी रिपोर्ट सक्षम अधिकारी के पास भेजता है तथा उसकी स्वीकृति प्राप्त करता है।

वह स्थायी समितियों के अध्यक्षों से परामर्श करके योजनाएं तैयार कराता है तथा उन्हें क्रियान्वित कराता है। उसके द्वारा प्रसार-अधिकारियों की मासिक बैठकें आयोजित की जाती हैं जिनमें वह सम्बन्धित विभागों से प्राप्त या पंचायत समिति द्वारा जारी किए गए आदेशों की उनको जानकारी प्रदान करता है। वह उनकी अध्ययन बैठकें भी आयोजित करता है, जिनमें उन्हें समस्त अधिनियम एवं नियमों तथा पंचायत समिति, पंचायत, सहकारी समिति और अन्य संस्थाओं से सम्बन्धित आदेशों की जानकारी प्रदान की जाती है। वह स्थानीय संस्थाओं एवं प्रसार अधिकारियों के लाभ के लिए समय-समय पर विशेषज्ञों को बुलाता रहता है। वह वर्ष में कम से कम दो बार प्रत्येक ग्राम सेवक के काम का अच्छी तरह से निरीक्षण करता है। वह वर्ष में कम से कम एक बार प्रत्येक पंचायत का निरीक्षण करके उसकी रिपोर्ट स्थायी समिति को प्रस्तुत करता है। महिने में कम से कम एक बार वह देहाती रेडियो गोष्ठी के कार्यक्रम को देखता है। विकास अधिकारी द्वारा यह भी देखा जाता है कि समिति की जीप का ठीक तरह से प्रयोग किया जा रहा है अथवा नहीं। वह जीप के प्रयोग का एक माह का कार्यक्रम बना कर पंचायत समिति की बैठक में रखता है ताकि प्रधान के दौरे का कार्यक्रम भी एक साथ उपलब्ध किया जा सके और महिने में दो-चार दिन के लिए जीप को खाली रखा जा सके जिससे कि अन्य आने वाले अधिकारियों के लिये तथा आवश्यक कार्यों में प्रयोग की जा सके।

विकास अधिकारी को वित्तीय क्षेत्र में पर्याप्त शक्तियां प्राप्त हैं। वह पंचायत समिति के आय-व्यय से संबंधित तिमाही नक्शे, जिला विकास अधिकारी को समय पर प्रस्तुत करता है। वह पंचायत समिति की आय तथा व्यय पर पूरी निगरानी रखता है और यह देखता है कि वसूली नियमित रूप से हो तथा खर्चा बजट के अन्तर्गत किया जाये। वह पंचायत समिति को छः महिने की आय एवं व्यय का ब्योरा तैयार करके, पंचायत समिति के समक्ष प्रस्तुत करता है। पंचायत समिति के हिसाबों की समय-समय पर जांच करता रहता है ताकि किसी प्रकार की गड़बड़ी न होने पावे। वह यह भी देखता है कि कोई खर्च स्वीकृत धनराशि के अन्तर्गत हो रहा है अथवा नहीं और वह धन पंचायत समिति के हित में उपयोग हो रहा है या नहीं। उसके द्वारा व्यक्तिगत एवं संस्थाओं को दिये गये ऋण का पूरा हिमायत रखा जाता है और पंचायत सहकारी समिति तथा राजस्व विभाग की सहायता से ऋण की वसूली की जाती है। खाली तथा प्रयोग में आयी हुई सारी चैक बुक को अपनी व्यक्तिगत सुरक्षा में रखता है। वह कार्यालय अध्यक्ष के सभ्य अधिकारों का प्रयोग करता है। निर्माण-कार्य सम्पूर्ण होने के प्रमाण में ओवरसियर अथवा सहायक अभियन्ता के हस्ताक्षर से पैमाने के आधर पर उपयोगी प्रमाण प्रस्तुत करता है और स्वयं भी यह प्रदर्शित करने के लिए कि इनका सही उपयोग निर्धारित समय में किया जा चुका है, अपने हस्ताक्षर (Endorsement) कर देता है। वह पंचायत समिति के खजान्ची एवं स्टोरकीपर की जमानत की रकम को वित्तीय नियमानुसार निर्धारित करता है। जिन अधिकारियों को धन पेशगी दिया जाता है उनसे प्राप्ति की स्वीकृति लेता है। यदि आर्डर द्वारा पंचायत समिति के वित्तीय नक्शे एवं अन्य हिसाब मांगे जायें तो वह उनको

उपलब्ध कराता है। ब्याडिट की रिपोर्ट में बताई गई गलतियों एवं अन्य कमियों को पूरा कराता है। पंचायतों के ब्याडिट ऐनराजों की तामील कराता है। इस प्रकार विकास अधिकारी वा स्थान पंचायत समिति के जीवन में एक केन्द्रीय बिन्दु का है।

विकास अधिकारी की शक्तियों का क्षेत्र इतना व्यापक है कि यदि वह इनका प्रयोग स्वेच्छा से करने लगे तो वह मण्ड-स्तर पर तानाशाह बन जाये। यह स्थिति उन उद्देश्यों एवं आदर्शों से पूर्णतया भिन्न है जो कि प्रजातन्त्रात्मक निवेन्द्रीकरण की आधारगिना माने गये हैं। वास्तविकता यह है कि विकास अधिकारी की शक्तियों पर भी ग़रनेक प्रभावशाली प्रतिबन्ध एवं सीमाएँ हैं। इन नियंत्रण की परिधियों में कार्य करता हुआ वह एक उत्तरदायी अधिकारी की भाँति अपने क्षेत्र की सेवा करता है। प्रथम, विकास अधिकारी के ऊपर प्रधान का नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण रहना है। प्रधान पंचायत समिति का एक निर्वाचित अध्यक्ष है। वह इस संस्था का अध्यक्ष है और अपने कार्य क्षेत्र में आने वाले सभी विषयों के लिए इसके प्रति उत्तरदायी है। अतः स्वाभाविक है कि वह पंचायत समिति के मुख्य कार्यशक्ति का अधिकारी पर नियंत्रण रखे। पंचायत समिति के दिन-प्रतिदिन का कार्य-संचालन विकास अधिकारी के माध्यम में होता है। मुख्य कार्यपालिका अधिकारी पंचायत समिति के निर्णयों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी है अतः विकास अधिकारी या मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को प्रधान के प्रशासकीय नियंत्रण में कार्य करना पड़ता है। दूसरे, विकास अधिकारी राज्यसेवा का सदस्य होता है और पंचायत समिति में उसे डेपुटेशन (Deputation) पर भेजा जाता है। इसलिए विकास अधिकारी पर अनुशासनात्मक नियंत्रण रखने की शक्तिमा राज्य-सरकार में निहित होती है। इनका अर्थ यह नहीं है कि पंचायत समिति या प्रधान को विकास अधिकारी के विरुद्ध कार्य करने के लिए असहाय बन जाना चाहिये। यदि प्रधान या पंचायत समिति द्वारा राज्य सरकार को कहा जाय तो विकास अधिकारी से प्रारम्भिक पूछताछ की जा सकती है। इस सबब में सादिकअली समिति ने यह सिफारिश की है कि यदि पंचायत समिति या प्रधान विकास अधिकारी के विरुद्ध जिला परिषद के मुख्य अधिकारी को एक विशेष शिवायत भेजे तो वह उस विषय में प्रारम्भिक पूछताछ करेगा और उसने परिणामों से प्रधान के माध्यम से पंचायत समिति को सूचित कर देगा। यदि मामले में कुछ सार दिखायी दे तो सरकार द्वारा नियमित जांच करायी जायेगी और परिणामों की सूचना पंचायत समिति को भेज दी जायेगी। तीसरे, विकास अधिकारी का वार्षिक गुप्त प्रतिवेदन (Confidential Report) जिलाधीश द्वारा लिखा जाना है। प्रधान द्वारा विकास अधिकारी के कार्य पर के कार्यों का विवरण कन्फ़टर को भेजा जाता है जो कि उसके गुप्त प्रतिवेदन का भाग बन जाता है। इस प्रकार प्रधान को विकास अधिकारी के कार्यों एवं योग्यताओं के बारे में कुछ कहने का अवसर प्राप्त हो जाता है। सादिकअली समिति ने इस व्यवस्था को जारी रखने की सिफारिश की किन्तु उमने सुझाया कि विकास अधिकारी का गुप्त प्रतिवेदन जिलाधीश के स्थान पर जिला परिषद के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी द्वारा तैयार कर राज्य सरकार को भेजा जाना चाहिये।

जिला स्तर की सत्ताएं

(The authorities at district level)

पंचायती राज्य त्रि-सूत्री योजना में जिला स्तर की संस्था उच्च स्तर पर आती है। सादिक अली समिति के शब्दों में यह पंचायती राज्य का सर्वोच्च सूत्र (Higher Tier) है। जिला परिषद में कई महत्वपूर्ण सत्ताएं आती हैं जो कि मुख्य रूप से पंचायतों एवं पंचायत समितियों के कार्यों पर निरीक्षण एवं परीक्षण के उत्तरदायित्वों का निर्वाह करती हैं। इसमें जिला प्रमुख, उपजिला प्रमुख, जिला विकास अधिकारी, जिला परिषद का सचिव तथा जिलास्तर के अन्य कई अधिकारी होते हैं।

जिला प्रमुख एवं उपप्रमुख की स्थिति तथा कार्य (The Position & functions of Zilla Pramukh and Up-Pramukh)—नियमानुसार, प्रत्येक जिला परिषद का एक प्रमुख और एक उपप्रमुख होता है जिसे जिला परिषद के सदस्य अपने में से ही निर्दिष्ट रीति के अनुसार निर्वाचित करते हैं। जिला प्रमुख के निर्वाचन के लिए उम डिविजन के आयुक्त द्वारा जिला परिषद की एक बैठक बुलाई जाती है जिसका मभापतित्व आयुक्त या अतिरिक्त आयुक्त या राज्य सरकार द्वारा इस कार्य के लिए नियुक्त कोई अन्य अधीनस्थ अधिकारी करेगा, जिसे आयुक्त मनोनीत करेगा। प्रमुख के निर्वाचन के पश्चात् उपप्रमुख के निर्वाचन के लिए प्रमुख द्वारा जिला परिषद की बैठक बुलाई जाती है। ये दोनों ही निर्वाचन गुप्त मतदान प्रणाली द्वारा होंगे। यदि किसी पंचायत समिति का प्रधान या उपप्रधान जिला परिषद के प्रमुख के रूप में निर्वाचित हो जाय तो, इस रूप में निर्वाचित होने की तारीख से ही वह अपने पूर्व पद को छोड़ देगा। जिला प्रमुख एवं उप-प्रमुख का कार्यकाल तीन वर्ष का होता है। ये दोनों अधिकारी अपने हस्ताक्षरों से युक्त एक लिखित नोटिस जिला परिषद को देकर अपने पद से त्याग पत्र दे सकते हैं। ये त्याग पत्र उमी तारीख से प्रभावी होंगे जिसको कि उनका नोटिस जिला परिषद के सचिव को मिलेगा। जिला प्रमुख का त्याग पत्र उम दिन से प्रभावी होगा जबकि उससे सम्बन्धित राज्य सरकार की स्वीकृति जिला परिषद के कार्यालय में पहुँच जाये। जिला परिषद के प्रमुख या उप-प्रमुख के विरुद्ध धारा ३६ के प्रावधान के अनुसार अविश्वास का प्रस्ताव भी लाया जा सकता है।

जिला परिषद के प्रमुख को अनेक कार्यों का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। वह जिला परिषद की बैठकें बुलायेगा, उनकी अध्यक्षता करेगा और उनका संचालन करेगा। वह जिला परिषद के सभी आवश्यक या वांछित अभिलेखों को देख सकता है। वह जिला परिषद के सचिव तथा सचिवालय में कार्य करने वाले कर्मचारी वर्ग पर प्रशासकीय नियंत्रण रखेगा। उस जिला की किसी भी पंचायत समिति के प्रधान द्वारा यदि त्यागपत्र दिया जाय तो वह उस पर विचार करेगा तथा उसे स्वीकृति प्रदान करेगा। वह पंचायत के कार्यों में पहल की भावना उत्पन्न करने एवं उत्साह पैदा करने का प्रयास करेगा। पंचायतों ने उत्पादन के जो कार्यक्रम एवं योजनाएं अपने हाथ में ले रखी हैं उनका पथ-प्रदर्शन करेगा तथा उनमें सहयोग एवं स्वेच्छापूर्ण संगठन पैदा करने में मदद देगा। वह उन अन्य शक्तियों का प्रयोग करेगा जो कि अधिनियम के द्वारा

जिला परिषद की उपसमितियों का संगठन करता है। वह जिला परिषद कर्मचारी समिति का सदस्य होता है।

मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के रूप में जिला विकास अधिकारी (Chief Executive officer of the Zilla Parishad)—जिला परिषद का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी इसका एक महत्वपूर्ण अधिकारी होता है। एक ओर तो उसे जिला प्रमुख एवं जिला परिषद के सदस्यों का विश्वास प्राप्त करना होता है कि वह निष्पक्ष परामर्श दे रहा है एवं कुशलतापूर्वक कार्य संचालन कर रहा है। दूसरी ओर वह अपने अधिकारियों एवं स्टाफ के लोगों के साथ मिलकर जिला परिषद के निर्णय को क्रियान्वित करने का प्रयास करता है। उसकी इतनी योग्यता होनी चाहिए कि वह निर्वाचित प्रतिनिधियों को बिना किसी पक्षपात के परामर्श दे सके और जिला स्तर के अधिकारियों एवं विकास अधिकारियों को आज्ञापालक बनाए रख सके।

मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के पद पर किस व्यक्ति को लिया जाए इस सम्बन्ध में कई सुझाव सुझाये जाते हैं। प्रथम, यह कहा जाता है कि जिलाधीश को जिला परिषद का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी बना दिया जाए। दूसरे, यह सुझाया जाता है कि इस पद पर एक पृथक् वरिष्ठ अधिकारी हो जो पूरे समय कार्य करने के लिए नियुक्त किया जाए। इन दोनों ही सुझावों के अपने अपने लाभ हैं। यदि जिलाधीश को मुख्य कार्यपालिका अधिकारी बना दिया जाए तो उससे जिला परिषद का कार्य अत्यन्त सरल हो जाएगा। जिलाधीश अपने स्तर और स्थिति का प्रयोग विभिन्न विभागों के बीच समन्वय स्थापित करने में कर सकता है। वह पंचायती राज संस्थाओं के कार्य संचालन में राजस्व एवं पुलिस अभिकरणों का समन्वय भी आसानी से प्राप्त कर लेगा। जिला प्रशासन का अध्यक्ष होने के नाते वह जिला परिषद के लिए अधिक प्रभावशील एवं उपयोगी सिद्ध होगा। जिलाधीश के पक्ष में दिए गए ये तर्क अन्य विरोधी तर्कों द्वारा महत्वहीन सिद्ध किए जाते हैं। प्रथम, यह कहा जाता है कि जिलाधीश जिले के राजस्व, फौजदारी एवं सामान्य प्रशासन में इतना व्यस्त रहता है कि जिला परिषद के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के रूप में अपने कर्तव्यों के प्रति वह पर्याप्त ध्यान एवं समय नहीं दे पाएगा। दूसरे, जिलाधीश जिले में सरकार के प्रतिनिधि के रूप में जो विभिन्न कार्य करता है उनके अतिरिक्त वह कुछ विनियमन, नियन्त्रण एवं वाध्यकारी शक्तियों का प्रयोग करता है। जिला परिषद के साथ उसका सहयोग उसे एक अजीब सी स्थिति में डाल सकता है जहां कि वह अपने दायित्वों का सही ढंग से पालन न कर सके। तीसरे, जिलाधीश को सरकार की ओर से जिले में एक निष्पक्ष दर्शक के रूप में रखना अर्च्छा रहेगा। उसे जिला परिषद के कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों में उलझना उचित प्रतीत नहीं होता जबकि वह पहले से ही अपने अनगिनत कामों से दबा हुआ है। जिलाधीश को पंचायती राज की संस्थाओं के सम्बन्ध में कुछ पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण के कार्य सौंपे जाने चाहिए। जिलाधीश जिला परिषद का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी न होकर यदि राज्य सरकार की ओर से उचित निर्देशन प्रदान करे तो अधिक अर्च्छा रहेगा। वर्तमान समस्याओं के सन्दर्भ में सामान्य प्रशासन के विषयों को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। जिलाधीश की शक्तियाँ मुख्य रूप से इन्हें

विषयो पर केन्द्रित होनी चाहिए। इन सभी तर्कों पर विचार करने के बाद सादिक अली समिति ने सुझाया कि जिलाधीश को जिला परिषद का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी बनाना अनुपयुक्त रहा। समिति के मानानुसार इस पद पर एक पृथक् अधिकारी की नियुक्ति किया जाना अधिक उपयुक्त था।

मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को प्रशामकीय एग विकास कार्यों में पर्याप्त अनुभव वाला वरिष्ठ अधिकारी होना चाहिए, वह न तो अधिक युवक होना चाहिए और न अधिक बूढ़। सादिक अली समिति ने यह सुझाया कि मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के पद पर राजस्थान प्रशासकीय सेवा के वरिष्ठ अधिकारी को तोगो को लिया जाना चाहिए। भारतीय प्रशामकीय सेवा के अधिकारियों को ही इस पद पर लिया जा सकता है।

जिला विकास अधिकारी को कई प्रकार की शक्तियाँ सौंपी गई हैं। वह विभिन्न योजनाओं की क्रियान्विति में की गई प्रगति की सीमा तथा जिला परिषद के विनिश्चयो एवं सकल्पों की कार्यान्विति के लिए अथवा उनमें सुधार के लिए सुझाव दे सकता है। दूसरे, वह राज्य सरकार के विभिन्न विकास विभागों द्वारा जिलास्तर पर किए जाने वाले कार्यों को समन्वित करता है। तीसरे जिला विकास अधिकारी यह देखता है कि पंचायत समितियों के अग्रान रखी गई राशियाँ उचित ढंग में उन प्रयोजनों के लिए काम में लाई जाएं जिनके लिए कि वे रखी गई हैं। पंचायत समितियों द्वारा जिले में चलाई जाने

एक किया जाए तथा बिना स अधिक-

। दन पूर्णरूप से अपना कर्तव्य-

। अपने द्वारा किए गए कार्यों का

नियम द्वारा उनको जो अन्य कार्य

विकास अधिकारी के रूप में जिलाधीश के कार्य—जिला स्तर पर राज्य सरकार का प्रतिनिधि होने के नाते यह देखना जिलाधीश का कर्तव्य होता है कि पंचायती राज मस्याम ठीक प्रकार कार्य कर रही है या नहीं। वह उनको आवश्यक तकनीकी एवं प्रशासनिक सहायता दिलाने का प्रयत्न करता है। जिला स्तरीय अधिकारियों की टीम का यह मुतिमा होता है। विकास के काम में खड़े हुए विभिन्न स्तर के कर्मचारियों एवं कार्यकर्ताओं की बर्तनार्दियों को दूर करता है तथा काम की निरंतर प्रगति की व्यवस्था करता है। वह पंचायत समिति के कार्यक्रमों में राज्य सरकार को अवगत रखता है। वह यह भी देखता है कि पंचायत समिति के प्रस्तावित नियम एवं उपनियम राज्य सरकार की नीति के अनुकूल हैं अथवा नहीं। वह पंचायत की ग्राहिट रिपोर्ट की ध्यानवीन करता है। उनकी पंचायत समिति द्वारा पंचायत में शामिल करता है और पंचायत के कमूगवार सदस्यों को दण्ड देता है। वह यह देखता है कि जिला स्तरीय अधिकारी पंचायत समिति के बुनाने पर और उसकी बैठकों में जब तक स्वेच्छा से शामिल होते रहें। वह तीन माह में एक बार हर पंचायत समिति की बैठक में शामिल होता है। जब वह पंचायत समिति, वहधील या पुलिस बाने जा रहा होता है तो बीच में पड़न वाली पंचायतों को भी देखता चलता है। वह राज्य सरकार की हिदायतों के अनु-

सार सभी जिला स्तरीय अधिकारियों की वार्षिक गुप्त रिपोर्टों पर विमर्श देता है। यह जिला स्तरीय अधिकारियों एवं विकास अधिकारी की भांति बैठक बुलाता है। इस प्रकार वह पंचायती राज के प्रशासन में एक महत्वपूर्ण योगदान करता है।

जिला स्तरीय अधिकारी—जिला स्तर पर विभिन्न विभागों के अधिकारी अपने कार्यालयों के स्वतन्त्र अध्यक्ष के रूप में कार्य करते हैं। जिला परिषद का उनके ऊपर कोई प्रशासकीय नियन्त्रण नहीं रहता। यह अधिकारी जिला परिषद एवं पंचायत समितियों की बैठकों में उपस्थित रहते हैं और उनके कार्यों में तकनीकी निर्देशन प्रदान करते हैं। राज्य सरकार एवं विभाग अध्यक्ष जिला स्तर के अधिकारियों के लिए कुछ निर्देश भेजते हैं ताकि वे पंचायती राज संस्थाओं के साथ अधिक निश्चित तरीके से मिलजुल कर काम कर सकें। ये अधिकारी कलक्टर अथवा जिला विकास अधिकारी को आदौरे का कार्यक्रम भेज देते हैं। जब जिलाधीश द्वारा वार्षिक गुप्त प्रतिवेदन लिखा जाता है तो वह जिला स्तर के अधिकारियों के कार्यों का मूल्यांकन करता है। सादिक बली समिति ने अध्ययन के दौरान यह पाया कि जिला मिलाकर जिला विकास अधिकारियों ने पंचायती राज की स्थापना के व प्रभावशाली रूप में कार्य नहीं किया तथा कार्यक्रमों की क्रियान्विति में उन्हें उपयोगी निर्देशन नहीं दिया। समिति ने सुझाया कि जिला स्तर के अधिकारियों को जिला परिषद के आधीन रख दिया जाये जिनकी क्रिया जिला परिषद को स्थानान्तरित कर दी गई है। समिति के मतानुसार जिला स्तरीय अधिकारियों को जिला परिषद के आधीन कार्य करना चाहिए—जिला कृषि अधिकारी, जिला पशुपालन अधिकारी, स्कूलों का निरीक्षण, जिला समाज कल्याण अधिकारी, कार्यपालिका अभियन्ता, सहायक अभियन्ता आदि।

जिला परिषद का सचिव—प्रत्येक जिला परिषद के लिए सरकार द्वारा एक सचिव नियुक्त किया जाएगा। प्रत्येक सचिव किसी सेवा का सदस्य या राज्य सरकार के आधीन कोई पद धारण करने वाला व्यक्ति होगा। राज्य सरकार जिला प्रमुख के परामर्श से उसे स्थानान्तरित सकती है। जिला परिषद का सचिव, जिला परिषद के कार्यालय अध्यक्ष अधिकारों का प्रयोग करेगा। वह जिला परिषद या उसकी उपसमितियों की बैठक की सूचना प्रमुख के निर्देशों के अनुसार जारी करेगा। वह इनकी बैठक में उपस्थित रहेगा तथा उनके संक्षिप्त विवरण को लेखबद्ध करके उसे वह जिला परिषद और उसकी उपसमितियों के निर्णयों तथा संकल्पों को क्रियान्वित करेगा। वह जिला परिषद के रूपान्तरण के निकलने वाले और विचार करने वाले अधिकारी के रूप में कार्य करेगा। वह निश्चित तिथि तक तैयार करके जिला परिषद में प्रस्तुत कर देगा। वह जिला कर्मचारी के सचिव का भी काम करता है। जिला परिषद के आडिट व निरीक्षण जो ऐतराज उठाए गये हों, तथा जो आज्ञाएं दी गई हों उनके कार्यों करता है।

जिला विकास अधिकारी पर नियन्त्रण—जिला परिषद का सचिव जिला विकास अधिकारी का कार्यपालिका अधिकारी जिला परिषद के सभी

कीय एवं कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों के लिए उत्तरदायी है। ऐसी स्थिति में यह स्वामाबिक है कि वह कुशल प्रशासन बनाये रखने के लिए तथा जिला परिषद के निर्णयों को क्रियान्वित करने के लिए जिला परिषद के प्रति उत्तरदायी होगा। यह विकास कार्यक्रमों के सफल क्रियान्वयन के लिए भी उत्तरदायी है। अतः यह आवश्यक है कि सस्था का अध्यक्ष मुख्य कार्यपालिका अधिकारी पर नियन्त्रण रखे। इस अर्थ को पूरा करने के लिए ही जिला परिषद का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी जिला प्रमुख के प्रशासकीय नियन्त्रण में कार्य करता है। जिला विकास अधिकारी का गुप्त प्रतिवेदन जिला प्रमुख द्वारा लिया जाता है।

स्थानीय सरकार के सेवी वर्ग का प्रबन्ध

[THE PERSONNEL MANAGEMENT OF
LOCAL GOVT.]

किसी भी प्रशासनिक संगठन में सेवी वर्ग का स्थान अत्यन्त महत्वपूर्ण होता है जिसकी कुशलता एवं योग्यता ही आगे चल कर उस संगठन की सफलता एवं सार्थकता को सिद्ध करती है। स्थानीय स्तर पर विभिन्न निकायों का संगठन, उनका पारस्परिक सम्बन्ध, नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण की उचित व्यवस्था, संचार साधनों की सक्रिय स्थापना, आदि विभिन्न बातें स्थानीय सरकार की सफलता में महत्वपूर्ण योगदान करनी हैं किन्तु इन सभी का प्रभाव इस समय तक पूर्ण रूप से सामने नहीं आया जब तक कि स्थानीय सरकार की विभिन्न निकायों में कार्य करने वाले पदाधिकारी योग्य तथा सामर्थ्यवान न हों। जब योग्य पदाधिकारियों को स्थानीय सरकार के विभिन्न दायित्व सौंप दिए जाते हैं तो जनता को वे सुविधाएँ एवं सुख प्राप्त होने लगते हैं जिनके लिए इन निकायों का संगठन किया गया था। सेवी वर्ग इन संगठनों में वही कार्य करता है जो कि एक मशीन के संचालन में शक्ति द्वारा किया जाता है। स्थानीय निकायों के दिन प्रतिदिन का प्रशासन करने का दायित्व सेवी वर्ग के कंधों पर ही आता है। इस सम्बन्ध में मि० अर्गल (Argal) का यह कहना सही है कि परिपद नीति निर्धारित करती है और नागरिक सेवा उसे संचालित करती है। यदि परिपद नगर-पालिका निकाय का मस्तिष्क है तो नागरिक सेवक उसके हाथ हैं।¹ मि० हरमन फाईनर लिखते हैं कि सरकार का राजनैतिक पक्ष चाहे कितना ही पर्याप्त संगठित हो, हमारा राजनैतिक दर्शन चाहे कितना ही बुद्धिपूर्ण हों और नेतृत्व एवं आज्ञा कितने ही ऊँचे हों—ये सब बिना अधिकारियों के, विशेष

1. "The Council lays down the policy, the civil service carries it out. If the Council is the brain of the Municipal Corporate Body, the civil servants are its hands."

—R. Argal, 'Municipal Govt. in India',
Agrawal Press, Allahabad, 1960, P. 132.

मामलों में बुद्धि एवं शक्ति प्रदान करने वाले विशेषज्ञों के तथा स्थायी एवं विशेष रूप से इस कार्य को करने के लिए नियुक्त व्यक्तियों के प्रभावहीन होने।¹

स्थानीय नागरिक सेवाओं का सर्वश्रेष्ठ रूप प्रायः उसे माना जाता है जिसमें कि नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाए, कार्यकाल की सुरक्षा प्रदान की जाए, पदोन्नति के पूरे अवसर हो एवं राजनैतिक निष्पक्षता की व्यवस्था की जाए। भारत में विभिन्न स्थानीय सेवाओं का संगठन करते समय इन सिद्धान्तों पर कितना ध्यान दिया गया यह विचार का विषय है। भारत के प्रायः सभी राज्यों में स्थानीय निकायों के अधिकांश पदों पर नियुक्तियाँ एवं नियन्त्रण निकायों द्वारा ही रखा जाता है। कुछ तकनीकी एवं व्यावसायिक प्रवृत्ति के पदों को अपवाद स्वरूप छोड़ दिया गया है। इन पदों पर नियुक्तियाँ राज्य सरकार की सेवाओं में से की जाती हैं। इस प्रकार नियुक्त किए गए वेबक अपनी पदोन्नति, अनुशासन, दण्ड, निवृत्ति, आदि की दृष्टि में स्थानीय निकायों के नियन्त्रण में नहीं रहते। इन अधिकारियों के कार्य के प्रति असंतोष होने पर स्थानीय निकाय उनके स्थानान्तरण के लिए मांग कर सकते हैं भयवा उनके विरुद्ध आरोप लगा सकते हैं।² इन कुछ अधिकारियों को छोड़ कर अन्य सेवाओं पर स्थानीय सरकार का पूरा नियन्त्रण होता है।

स्थानीय सरकार के उच्च पदों के लिए प्रायः विज्ञापन निकाले जाते हैं तथा भागे वाले प्रार्थना पत्रों में से उपयुक्त को छाटा जाता है। इन पदों पर नियुक्ति करने की छवि स्थानीय निकाय की व्यक्तिगत या सामूहिक उच्च शक्ति को प्राप्त होती है। छोटे पदों की नियुक्तियाँ सम्बन्धित अधिकारी द्वारा कर दी जाती हैं। कुछ पदों के बारे में कम से कम योग्यताएँ राज्य सरकार द्वारा निर्धारित कर दी जाती हैं। किन्तु वेबल इस व्यवस्था के आधार पर यह नहीं कहा जा सकता कि चयन योग्यता के आधार पर किया जा रहा है। स्थानीय निकाय जब विभिन्न पदों पर नियुक्तियाँ करते हैं तो वे प्रायः यह नहीं देखते कि किस उम्मीदवार में अधिक से अधिक योग्यताएँ हैं, वे केवल राजनैतिक एवं व्यक्तिगत दृष्टि से इस विषय पर विचार करते हैं। ऐसी स्थिति में जो उम्मीदवार स्थानीय निकाय के प्रभावशाली व्यक्ति की सद्भावना प्राप्त कर सकता है वह चुन लिया जाएगा और उससे अधिक योग्य व्यक्ति देखता रहेगा। छोटे पदों पर नियुक्ति करते समय एवं पदोन्नति के समय यह विचार बहुत अधिक प्रभावशील रहता है। इस स्थिति के परिणामस्वरूप उच्च पदों पर नियुक्तियाँ करते समय स्थानीय निकाय के विभिन्न सदस्यों के बीच प्रायः मतभेद उत्पन्न हो जाता है और वे अपने

1 "However adequately organized the political side of Govt, however voice of our political philosophy and high leadership and command, these would be of no effect without the body of officials, expert in applying the accumulated supply of power and wisdom, to the particular cases and permanently and specially employed to do so."

2 *Herman Finer, the British Civil Service, P. 5.*

विशेष व्यक्ति को नियुक्त करने की धुन में लग जाते हैं। इस प्रकार के पदों पर की गई नियुक्तियों के बाद स्थानीय निकाय के सदस्यों में परस्पर दुर्भावनाएं एवं कटु सम्बन्ध पनपने लगते हैं।

कार्यकाल की सुरक्षा की दृष्टि से स्थानीय सरकार की सेवाओं को दो भागों में वर्गीकृत करके देखा जा सकता है। इनमें जो उच्चाधिकारी होते हैं उनका कार्यकाल सुरक्षित नहीं होता क्योंकि उनके कर्तव्य इस प्रकार के हैं कि स्थानीय निकाय के सदस्यों से उनका मनमुटाव होना स्वाभाविक है। फलतः उन्हें पद से हटाना पड़ता है। राज्य सरकार द्वारा इन उच्च पदाधिकारियों के पद को अधिक सुरक्षित बनाने के लिए यह प्रावधान रखा गया है कि स्थानीय परिषद् इनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही केवल २/३ के बहुमत से ही कर सकते हैं और इन अधिकारियों को मिली हुई सजा के विरुद्ध अपील करने का अधिकार है। कुछ राज्यों में कार्यपालिका अधिकारियों के विरुद्ध की गई अनुशासनात्मक कार्यवाही पर राज्य सरकार की स्वीकृति भी अनिवार्य होती है। यह कहा जाता है कि यह प्रावधान मूल्यवान् होते हुए भी व्यावहारिक दृष्टि से पर्याप्त नहीं है। जहां तक अधीनस्थ कर्मचारियों का सम्बन्ध है उनके पद का कार्यकाल बहुत कुछ स्थायी होता है। वे एक दृष्टि से सरकारी सेवकों से भी अधिक सुरक्षाओं का उपभोग करते हैं क्योंकि इनके विरुद्ध की गई अनुशासनात्मक कार्यवाही को स्थानीय निकाय द्वारा प्रायः क्रियान्वित नहीं किया जाता। प्रत्येक भ्रष्टाचारी सेवक अपने समर्थन के लिए किसी सदस्य को ढूँढ लेता है जो कि उसकी ढाल का काम करता है। स्थानीय निकाय के कर्मचारी अकार्यकुशलता, कर्तव्यों की अवहेलना, दुर्व्यवहार, गवन और रिश्वत आदि से पूर्ण व्यवहार के बाद भी अछूते बच निकलते हैं जबकि सरकारी सेवा में ऐसा बहुत कम होता है।

यद्यपि कार्यकाल की सुरक्षा की दृष्टि से स्थानीय निकायों के उच्च अधिकारी एवं अधीनस्थ अधिकारियों के बीच अन्तर रहता है। किन्तु फिर भी दोनों की स्थिति में एक समानता है वह यह कि दोनों ही स्थानीय निकाय के सदस्यों की मेहरबानी प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। ऐसी स्थिति में स्थानीय सेवा के इन सदस्यों में राजनैतिक निष्पक्षता की आशा करना अनुपयुक्त होगा। जब सेवी वर्ग की नियुक्ति, पदोन्नति, अनुशासनात्मक कार्यवाही आदि सभी बातें राजनैतिक हस्तक्षेप से पूर्ण होती है तो यह स्वाभाविक है कि ये सेवक भी अपने व्यवहार में अपने समर्थक राजनैतिक नेताओं का पक्षपात करें।

नगरपालिका स्तर पर सेवी वर्ग प्रबन्ध

[Personnel Management at Municipal Level]

भारत में नगरपालिकाओं को यह स्वतन्त्रता दी गई है कि वे स्थापन पर कितना खर्चा निर्धारित कर सके। केवल मद्रास में ही राज्य सरकार द्वारा इसकी एक सीमा बता दी गई है जिससे अधिक खर्चा स्थापन कार्य पर वहां की नगरपालिका नहीं कर सकती। नगरपालिकाओं के सेवी वर्ग पर परिषदों का पूरा अधिकार रहता है। वे उनकी संख्या, पद, श्रेणी, वेतन और भत्ते आदि से सम्बन्धित प्रश्नों पर निर्णय करती हैं। मद्रास, आंध्र एवं

चाहे तो राज्य सरकारें नगरपालिका अधिकारियों के किसी भी वर्ग का प्रांतीय-करण कर सकती हैं। केरल में सरकार को यह शक्ति प्राप्त है कि वह संबंधित नगरपालिका से पृथक् कर नगरपालिका के अधिकारियों एवं सेवकों को दूसरी नगरपालिकाओं में स्थानान्तरित कर दे। आंध्र प्रदेश के हैदराबाद क्षेत्र में नगरपालिका अभियन्ता, सचिव, पर्यवेक्षक, स्वास्थ्य अधिकारी आदि की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा नगरपालिका श्रेणी की राज्य श्रेणी में से की जाती है। उनका स्थानान्तरण, पदोन्नति और उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही को समिति के परामर्श से सरकार द्वारा नियमित किया जाता है। स्थानीय सरकार सेवा अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने का स्थानीय निकायों को अधिकार नहीं है। कम वेतन पाने वाले स्टाफ की नियुक्ति परिषद द्वारा की जाती है, जो कि उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकती है। परिषद के निर्णयों के विरुद्ध अपील राज्य के स्थानीय स्वायत्त सरकार विभाग में की जाती है।

बम्बई में सभी बारो नगरपालिकाओं में एक मुख्य अधिकारी होता है, जिसकी नियुक्ति परिषद द्वारा की जाती है। परिषद एक स्वास्थ्य अधिकारी तथा एक अभियन्ता की नियुक्ति भी कर सकती है किन्तु इस प्रकार के अधिकारियों पर जुर्माना नहीं किया जा सकता और उन्हें परिषद की कुल सख्या के केवल दो निहाई बहुमत द्वारा ही हटाया जा सकता है। स्वास्थ्य अधिकारी का आधा वेतन तथा सफाई निरीक्षकों का आधा वेतन राज्य सरकार द्वारा दिया जाता है अतः इन अधिकारियों की नियुक्ति पर राज्य सरकार की पूर्ण स्वीकृति अनिवार्य होती है।

नगर परिषद अधिकारियों एवं सेवकों के स्टाफ की नियुक्ति के बारे में नियम बनाती है तथा उनके पद, वेतन, भत्ते, शक्तियां एवं कर्तव्य आदि का निर्धारण करती है। इन सब पर संभाग के आयुक्त की स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी है। परिषद को आयुक्त की स्वीकृति के बाद किसी भी अधिकारी या सेवक को हटाने, सजा देने, कार्यकाल कम करने एवं अन्य अनुशासनात्मक कार्यवाही करने की शक्ति भी होती है। मुख्य कार्यपालिका अधिकारी, स्वास्थ्य अधिकारी या अभियन्ता आदि से सम्बन्धित सभी नियमों पर राज्य सरकार की स्वीकृति जरूरी होती है। एक सौ रुपये महीने से कम वेतन वाले पदों पर नियुक्ति आदि के सम्बन्ध में परिषद द्वारा जो नियम बनाए जाते हैं उन पर आयुक्त या राज्य सरकार की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। किन्तु राज्य सरकार को यह शक्ति होती है कि वह किसी भी नगरपालिका से स्थायी रूप से या कुछ विशेष समय के लिए शक्ति को छीन ले। अध्पकों की नियुक्ति एवं सेवा की अन्य शर्तें शिक्षा मण्डल द्वारा नियन्त्रित होती हैं। नगरपालिका अधिकारियों को हटाने की शक्ति राज्य सरकार में निहित रहती है जो कि उचित जांच के बाद एवं परिषद द्वारा विशेष सामान्य बैठक में पास किए गए प्रस्ताव के बाद इसका प्रयोग करती है।

पश्चिम बंगाल में अध्पक्ष को यह अधिकार होता है कि किसी भी व्यक्ति को इन पदों पर नियुक्त कर सके तथा उन्हें हटा सके। पचास रुपये से अधिक वेतन पाने वाले पदों पर की जाने वाली नियुक्तियों पर परिषद की स्वीकृति लेना जरूरी होता है। दो सौ रुपये मासिक से अधिक वेतन

पदा पर सरकार की स्वीकृति के बिना कोई नियुक्ति नहीं की जाएगी। जो चाहे या उमर अधिक बेतन पाने वाले व्यक्ति को हटाया जा सकता है, किन्तु यह परिषद की विशेष बैठक में पास किए गए प्रस्ताव द्वारा एक राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत होना चाहिए। यदि निम्नलिखित को परिषद के दो तिहाई बहुमत ने स्वीकार कर लिया जाए तो सरकार की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होगी। यदि राज्य सरकार आवश्यक समझे तो परिषद में विचार-विमर्श करके परिषद को एक सचिव, एक अभियन्ता, एक स्वास्थ्य अधिकारी और एक या अधिक तफाई निरीक्षण नियुक्त करने को कह सकती है। एक लाभ चाहे की पाय वाली प्रत्येक नगरपालिका को एक कार्यपालिका अधिकारी नियुक्त करना होता है। इन सभी अधिकारियों को योग्यताएँ सरकार द्वारा निर्धारित की जाती हैं और उनका वेतन सरकार की मान्यता के बाद परिषद द्वारा निश्चित किया जाता है। इन अधिकारियों को परिषद अपनी विशेष बैठक में दो तिहाई बहुमत से हटा सकती है। एक मास से कम आय वाली नगरपालिकाएँ इन अधिकारियों को केवल तभी नियुक्त कर सकती हैं जबकि राज्य सरकार ऐसा करने को कहे। यदि कोई व्यक्ति गम्भीर रूप से बर्बर है तो कार्यपालिका अधिकारी सचिव, अभियन्ता, स्वास्थ्य अधिकारी, तफाई निरीक्षक, कर संग्रहकर्ता, लेखा अधिकारी, मोटरसियर आदि पदों पर नियुक्त नहीं किया जा सकता। एक पद पर नियुक्त होने से पूर्व यदि कोई व्यक्ति परिषद के किसी भी सदस्य या कार्यालय के अधिकारी में घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित है तो उसे यह स्पष्ट करना होगा कि इस सम्बन्ध की प्रकृति क्या है। यदि वह ऐसा न कर सके तो नियुक्ति भ्रष्ट मानी जाएगी। उत्तर प्रदेश में १९४६ के महापौर अधिनियम के अनुसार प्रत्येक परिषद एक कार्यपालिका अधिकारी नियुक्त करेगी। इसी प्रकार पंचायत हज़ार रुपये प्रतिवर्ष या इससे अधिक आय वाली नगरपालिकाएँ एक मेडिकल अधिकारी की नियुक्ति करेंगी, जो कि राज्य जन-स्वास्थ्य सेवा का होगा। साथ ही ये एक लेखा अधिकारी नियुक्त करेंगी जो कि राज्य लेखा सेवा में होगा। उत्तर प्रदेश वेतन समिति के प्रतिवेदन के परिणामस्वरूप सरकार द्वारा सभी वर्गों के सेवकों के लिए वेतन भू-सूचका निर्धारित कर दी गई है कि जिस नगर परिषद में कार्यपालिका अधिकारी नहीं है वह एक या अधिक सचिव नियुक्त कर लेगी। इस पद की नियुक्ति, वेतन एवं अन्य शर्तें राज्य सरकार द्वारा स्वीकार होनी चाहिए। यदि राज्य सरकार चाहे तो परिषद द्वारा एक अभियन्ता, एक विद्युत् अभियन्ता, जनकर्म अभियन्ता, जनकर्म अधीक्षक, विद्युत् अधीक्षक, एक योग्य मोटरसियर आदि मुख्य तकनीकी अधिकारियों की नियुक्ति करा सकती है। अध्याय द्वारा सड़क की स्थिति में अस्थायी सेवक नियुक्त किए जा सकते हैं किन्तु ऐसे सेवकों की सूचना परिषद की अपनी बैठक में दी जानी चाहिए। शिक्षण संस्थान के सेवकों की नियुक्ति की शक्ति को यदि परिषद चाहे तो शिक्षण समिति को हस्तांतरित कर सकती है।

कार्यपालिका अधिकारी, सचिव, एवं तकनीकी अधिकारियों को परिषद के दो तिहाई सदस्यों की स्वीकृति से पारित विशेष प्रस्ताव द्वारा ही सजा दी जा सकती है या हटाया जा सकता है। ये अधिकारी राज्य सरकार के सम्मुख प्रतीत करने का अधिकार रखते हैं। यदि अध्यक्ष यह अनुभव करे

कि कार्यपालिका अधिकारी या अन्य अधिकारी भ्रष्ट हो गया है अथवा अपने कर्तव्यों को नहीं निभा रहा है या दुर्व्यवहार का दोषी है तो वह उसे सेवा से रोक सकता है। इससे सम्बन्धित सभी आज्ञायें सकारण राज्य सरकार के पास भेजी जानी चाहिए।

पंजाब में पहले परिपद को राज्य सरकार की स्वीकृति के बाद सभी अधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार था किन्तु १९५५ के बाद से परिपद एक सौ पचास रुपए मासिक या इससे अधिक वेतन पाने वाले पदों पर नियुक्तियां लोक सेवा आयोग के माध्यम से करती है।

बिहार और उड़ीसा में परिपद द्वारा स्थापन की शृंखला तय कर दी जाती है और उसके अनुसार अध्यक्ष जिस व्यक्ति को उपयुक्त समझे उसे नियुक्त कर देता है और हटा भी सकता है। पचास रुपए मासिक से अधिक वेतन पाने वाले पदाधिकारी की नियुक्ति वह परिपद की स्वीकृति से ही कर सकता है। सौ रुपए मासिक वेतन पाने वाले पदों पर नियुक्तियां एवं पद-विमुक्तियां राज्य सरकार की स्वीकृति के बाद ही होती हैं। किसी भी अधिकारी का ह्रासपत्र राज्य सरकार की पूर्ण स्वीकृति के बिना स्वीकार नहीं किया जा सकता और न ही किसी अधिकारी को एक महीने से अधिक निलम्बित ही किया जा सकता है। यदि राज्य सरकार के मतानुसार इन पदों पर नियुक्त कोई व्यक्ति अपने कर्तव्यों का निर्वाह करने में अयोग्य है तो परिपद उसे हटा देगी अथवा किसी अन्य कार्यालय में उसका स्थानान्तरण कर देगी। राज्य सरकार ने अधिकारियों एवं सेवकों के वर्ग तथा स्तर के अनुसार नियम बना दिए हैं कि किसे, किस सत्ता के सामने, किन शर्तों पर अपील करने का अधिकार है। राज्य सरकार अधिकारियों और सेवकों की नियुक्ति के लिए उम्मीदवारों की योग्यतायें भी निर्धारित कर सकती है। नियमानुसार पच्चीस साल से ऊपर का कोई व्यक्ति अथवा वह व्यक्ति जो कि राज्य का स्थायी निवासी नहीं है किसी नगरपालिका सेवा में नियुक्त नहीं किया जा सकता जब तक कि राज्य सरकार से स्वीकृति न ले ली जाए। नियम यह है कि महत्वपूर्ण पदों को विज्ञापित किया जाना चाहिए और पांच पारपदों की प्रवर समिति द्वारा नियुक्तियों की जानी चाहिए। यह प्रवर समिति सभी प्रार्थना पत्रों पर विचार करेगी, उम्मीदवारों का साक्षात्कार करेगी तथा परिपद के सम्मुख अन्तिम चयन के लिए प्राथमिकता के आधार पर एक सूची प्रस्तुत करेगी। मध्य प्रदेश नगरपालिका अधिनियम १९४७ ने प्रान्तीय स्तर के लिए एक स्थानीय सेवा आयोग की स्थापना का प्रावधान रखा है।

अन्य सेवकों की नियुक्ति—मद्रास, आन्ध्र, केरल तथा बम्बई राज्यों की नगरपालिकाओं में ५०/- प्रति माह से कम वेतन पाने वाले समस्त पदों की नियुक्तियां कार्यपालिका अधिकारी द्वारा की जाती हैं जो कि राज्य सरकार द्वारा इस सम्बन्ध में बनाये गये नियमों के अनुसार व्यवहार करता है। पश्चिमी बंगाल में सभी नियुक्तियां अध्यक्ष द्वारा की जाती हैं किन्तु जिस सेवक का मासिक वेतन २०/- से ज्यादा होता है उसे परिपद की स्वीकृति के बिना नहीं हटाया जा सकता है। उत्तर प्रदेश में अधिक से अधिक ४०/- प्रति माह तथा नगरों में ५०/- प्रति माह वेतन पानेवाले कर्मचारी को कार्यपालिका अधिकारी द्वारा नियुक्त किया जा सकता है। मध्य प्रदेश में ४०/- प्रति माह

तक वेतन पाने वाले सभी पदों पर नियुक्तियाँ अध्यक्ष द्वारा की जाती हैं। वह इस प्रकार की सभी नियुक्तियों की सूचना परिषद को देता है।

स्थानीय प्रशासन अथवा नगरपालिका प्रशासन के विचारकों का मत है कि स्थानीय प्रशासन को मार युक्त बनाने के लिए दो सिद्धान्त सभी स्थानीय सत्ताओं द्वारा माने जाते हैं। इनमें प्रथम यह है कि स्थानीय सरकार में पद-स्थिति को कैरियर माना जाना है तथा इसमें की गई नियुक्तियाँ जीवन भर चलती हैं। दूसरे इन नियुक्तियों पर राजनैतिक हितों का प्रभाव नहीं पड़ता।¹ अगल महाशय के शब्दों में कार्यकाल की सुरक्षा, अच्छा वेतन एवं भविष्य और योग्यता की व्यवस्था ही सेवाओं के लिए सबसे अच्छी विषय-वस्तु प्राप्त कर सकती है। किन्तु उस देश के नगरपालिका प्रशासन में उन सिद्धान्तों की प्रायः व्यवहेलना की जाती है।²

यदि विभिन्न राज्यों की नगरपालिकाओं के सेवी वर्ग का व्यावहारिक अध्ययन किया जाय तो यह प्रतीत होगा कि यहाँ सेवी वर्ग की दशा सतीष-जनक नहीं है। उत्तर प्रदेश की प्रशासकीय रिपोर्ट में कहा गया है कि सत्ताओं द्वारा नगरपालिकाओं के कर्मचारियों को तग किया जाता है। समाप्ति द्वारा निष्क्रिय किए गये कर्मचारियों को अर्पण करने का अधिकार प्रयोग में नहीं लाने दिया जाता। यह कहा जाता है कि वे सरकार के लिए उनके कामों को फोरवार्ड नहीं करते अथवा अनावश्यक रूप से देर लगा देते हैं।³ बनारस, लखनऊ और आगरा की जाच समितियों ने अपने प्रतिवेदनो में कर्मचारियों को तग करने के अनेक उदाहरण प्रस्तुत किए हैं। उनमें बताया गया है कि किस प्रकार दलीय भाषा पर कुछ अधिकारियों को परिषद द्वारा परेशान

1. "... two essential principles recognised by all local authorities make for the soundness of local administration, the first is that the position in the local government are regarded as 'careers' and appointments are considered to be for life time. The second is the absence from such appointments of the influences associated with political interests."

—*Laski and others : A century of Municipal Progress*, P 113

2. "Security of tenure, better pay and prospects and merit system alone can secure the best material for services. But in the municipal administration of this country, these principles have very often being neglected."

—*R. Argal op cit*, P 137

3. "... the victimization of municipal employees, by authorities where Chairman attempted to prevent dismissed employees from exercising their right of appeal by refusing to forward their papers to government or necessary delaying them."

—*Report on Municipal Administration and Finance in U P for the year 1936-37.*

किया जाता है। आगरा की नगरपालिका जांच समिति ने बताया है कि गु-प्रशासन के बीच मुख्य रूप से बोर्ड तथा कार्यपालिका के सम्बन्धों में पाये जाते हैं। अधिनियम के अनुसार बोर्ड के अधिकार केवल कार्यपालिका अधिकारी, सचिव तथा अन्य उच्च तकनीकी कर्मचारियों की नियुक्ति तक ही सीमित हैं। किन्तु इन नियुक्तियों के द्वारा और मनापति के माध्यम से बोर्ड की शक्तियाँ कानून के शब्दों से बाहर चली जाती है और सामान्य स्टाफ तक पहुँच जाती है। यह किम प्रकार होता है इसे आसानी से देखा जा सकता है। बोर्ड द्वारा दो तिहाई बहुमत से कार्यपालिका अधिकारी को तथा साधारण बहुमत से अन्य अधिकारियों को हटाया जा सकता है। इसके परिणामस्वरूप समापति, कार्यपालिका तथा तकनीकी अधिकारी एवं मेडिकल अधिकारी के सर पर हेमोकलीज की तलवार लटकी रहती है। ऐसी स्थिति में कार्यपालिका एवं तकनीकी अधिकारी परिपद के सदस्यों को अपने पक्ष में रखने का प्रयास करते हैं ताकि समय पड़ने पर उनको सहायता प्राप्त की जा सके। जहाँ तक मेडिकल अधिकारी का सम्बन्ध है वह स्थानान्तरण को रोकने का प्रयास करता है क्योंकि वह मदैव उसके लिए हानिकारक है। परिणामस्वरूप ये सभी अधिकारी उन मामलों में भी बोर्ड या परिपद के मातहत बन जाते हैं जिनमें कि इनको कानूनी शक्तियाँ मिली हुई है। अधिकारियों को हटाने की बोर्ड की शक्ति भी वारतविक नहीं है। जहाँ तक इन अधिकारियों का सम्बन्ध है ये बोर्ड के कुछ सदस्यों को अपने पक्ष में क के बोर्ड की मर्जी की श्रवहेलना कर सकते हैं।

नियुक्तियों के मामलों में यह स्वाभाविक है कि जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि गलत रूप से प्रभावित हो जायें और इस प्रकार योग्य व्यक्तियों का चुनाव न हो सके। अनेक सदस्य अपने सम्बन्धियों को रोजगार दिलाना चाहते हैं जबकि दूसरे सदस्य उन लोगों को रोजगार दिलाना चाहते हैं जिन्होंने उन्हें बोर्ड में भेजा है। इसके परिणामस्वरूप बोर्ड ऐसे कर्मचारियों से भर जाती है जो अनावश्यक एवं अयोग्य है। आगरा नगरपालिका जांच समिति का मत था कि अगर स्थानीय निकायों का सुधार करना है और उनको शुद्ध बनाना है तो सरकार को चाहिए कि वह इसके कर्मचारियों को वही स्तर एवं सुरक्षा प्रदान करे जो कि यह अपने सेवकों को देती है।

नगरपालिकाओं के कार्य संचालन पर पंजाब राज्य के प्रतिवेदन ने भी इस बात पर जोर दिया है कि यहाँ स्टाफ में कार्यकुशलता व अनुशासन का अभाव है। विभाग अध्यक्षा में नियन्त्रण और मध्योग नहीं है। सदस्यों द्वारा प्रशासनिक मामलों में अनावश्यक रूप से हस्तक्षेप किया जाता है और आवश्यकता पड़ने पर विभागीय कार्य सम्पन्न नहीं हो पाता।

मध्यप्रदेश की नगरपालिका के प्रतिवेदन में भी कई आलोचना और भी गम्भीर है। उसमें कहा गया है कि स्टाफ के वेतन बहुत कम हैं जो कि योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित नहीं करते। ये कम वेतन भी नियमित रूप से नहीं दिये जाते तथा सरकार को नगरपालिका अधिनियम के संकशन ५५ के तहत हस्तक्षेप करना पड़ता है। वेतन में कटौती, बढौतरी की प्रति वर्ष रोक लेना, विभागीय जांच पड़ताल करवाना एवं अनुपयुक्त सजा देना आदि बातें बहुत सामान्य बन गई हैं। अकार्यकुशलता इनमें से अधिकांश

स्थानीय निकायों की मुख्य विशेषता बन गई है।¹ एक अन्य प्रतिवेदन में यह कहा गया है कि अनेक समितियों ने कार्यकुशल एवं सतोपजनक स्टाफ रखने की आवश्यकता को अभी तक महसूस नहीं किया है। जब कमो बिलो कठिनाइयों का अनुभव होता है तो वे खर्च कम करने के एक सरल साधन रूप में कमचारियों के वेतन में कटौती कर देते हैं। यह कहने की आवश्यकता नहीं कि यह नीति आत्महत्या जैसी है। इससे जो असुरक्षा और अन्याय का भावना बनपती है उसके कारण अकार्यकुशलता तो अवश्य ही उत्पन्न हो जाये चाहे बेईमानी या स्व-मीमांसा का अभाव पैदा हो या न हो।²

इन सब कथनों से यह स्पष्ट हो जाता है कि हमारी प्रशासनिक कठिनाइयों की जड़ परिपद के व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों की नीच घनिष्ठ सम्बन्ध है। इनके परिणामस्वरूप परिपद के सदस्य अनावश्यक रूप से पूर्णतः प्रशासकीय कार्यों में हस्तक्षेप करते हैं। दूसरे, नागरिकों से सर्वोच्च राष्ट्रीय राजनीति बनपती है। तीसरे, स्टाफ में अकार्यकुशलता फैलती है।

सेवासमों का प्रांतीयकरण (Provincialization of Services)

नगरपालिका की सेवासमों पर विचार करते हुए पंजाब की जामिनी ने यह बताया कि स्थानीय सरकार की एक मुख्य समस्या यह निश्चित करना है कि सेवासमों को व्यक्तिगत सहयोग और प्रभावशाली समूहों के द्वारा सुरक्षा प्रदान की जायेगी और उनसे पर्याप्त सुविधाएँ तथा प्रशिक्षण प्रदान किया जायेगा। साथ ही ये पदाधिकारी योग्य व्यक्ति होंगे और सामाजिक नियंत्रण के माध्यम कार्य करेंगे। समिति ने सुझाया कि मुख्य अधिकारियों को यदि सेवा की पर्याप्त सुरक्षा प्रदान की गई तो वह दलों द्वारा डाले गये भेदभाव के प्रभाव को कम कर देगा। इस सम्बन्ध में जो अन्य कदम उठा जा सकते हैं उनके बारे में समिति ने सुझाया कि नगरपालिका के कमचारियों के सभी वर्गों के लिए विस्तृत नागरिक सेवा नियम बनये जायें। दूसरे, वेतन श्रृंखला निर्धारित की जाय तथा उसे क्रियान्वित करने के लिए नगर परिषदों को उनकी वार्षिक आयदानी के आधार पर कई भागों में बाँटा दिया जाय। तीसरे, नगरपालिका अधिकारियों एवं सेवकों के सभी वर्गों के लिए आवश्यक योग्यताएँ निर्धारित कर दी जाय।³

1 "The salaries of the Staff are great lesser and do not attract persons of merit. Even these poor salaries are seldom and irregularly paid and there are always a number of cases where Government has to intervene under Sec. 55 of the Municipalities Act. . . . Cuts in salaries with holding increments year after year, harassing departmental enquiries and disproportionate punishments are only too common. Inefficiency has become the byword in most of these local bodies."

—C. P. Resolution 1939-40

2 C. P. Resolution, 1939-40

3 Punjab Local Self Govt. (Urban) Eng. Com. Rep. Chap.

इस प्रकार कुल मिलाकर अच्छाई इस बात में है कि कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को अलग अलग कर दिया जाय तथा कार्यपालिका को मुख्य प्रबन्धक बना दिया जाय । हाल ही में कुछ ऐसे प्रयास किये गये हैं कि नगर-पालिका के कर्मचारियों की स्थिति को अधिक सुरक्षित बनाया जा सके । इसके लिए परिषद् द्वारा पास किये गये सेवा निलंबन के प्रस्तावों के विरुद्ध अपील करने की व्यवस्था की गई है । अच्छे लोगों को आकर्षित करने के लिए वेतन एवं ग्रेड को सरकार द्वारा निश्चित कर दिया गया है; क्योंकि ये सभी सुधार उस समय तक अधिक उपयोगी नहीं होंगे जब तक कि मुख्य अधिकारी की स्थिति को शक्तिशाली न बनाया जाय और यह केवल तभी किया जा सकता है जबकि उनकी नियुक्ति, सजा, स्थानान्तरण एवं नियंत्रण की शक्तियां सरकार के पास अथवा बोर्ड से स्वतंत्र किसी निकाय को दे दिया जाय । मद्रास एवं मध्यप्रदेश में इस दिशा में कदम उठाये गये हैं । पंजाब में भी १५० रु. से अधिक वेतन पाने वाले कर्मचारियों की नियुक्ति पंजाब लोकसेवा आयोग द्वारा की जाती है । उत्तरप्रदेश एवं पंजाब के अध्यापकों को जिले के स्कूल निरीक्षक द्वारा नियुक्त किया जाता है । नगर सरकार को सुधारने के उपायों पर की गई सैमिनार का विचार था कि नगरपालिका के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को सरकार द्वारा नियुक्त किया जाना चाहिए ।

नगरपालिका के कर्मचारियों की स्थिति में किये जाने वाले सुधारों को प्रभावशाली बनाने के लिए अर्गल महोदय ने कुछ सुझाव प्रस्तुत किये हैं । उनके मतानुसार यह उपयुक्त होगा कि नगरपालिका सेवाओं को चार श्रेणियों में विभाजित कर दिया जाय । प्रथम श्रेणी में वे अधिकारी हों जो कि ४०० रु. प्रतिमाह से अधिक पाते हों । दूसरे वे जो कि २५० रु. से अधिक पाते हैं, तीसरे वे जो १०० रु. से अधिक पाते हैं, तथा चौथी श्रेणी में वे अधिकारी हों जिनका वेतन १०० रु. प्रतिमाह से कम हो । इन सभी श्रेणियों में केवल कुछ पदों को पदोन्नति द्वारा भरा जाय और शेष को प्रत्यक्ष भर्ती द्वारा भरा जाना चाहिये । सरकार द्वारा राज्य की नगरपालिकाओं को उनकी आय एवं अन्य परिस्थितियों के आधार पर दो या तीन श्रेणियों में विभाजित कर देना चाहिये और एक श्रेणी में आने वाली प्रत्येक नगरपालिका के लिए एक जैसे नियम बना देने चाहिये । निर्धारित स्तरों में कोई नया स्थायी पद नहीं बढ़ाना चाहिये जब तक कि सम्बन्धित-परिषद् द्वारा स्थानीय लोक-सेवा-आयोग से न पूछ लिया जाय । लिपिक-वर्ग एवं छोटे बोर्डों में प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति प्रतियोगी परीक्षा द्वारा की जानी चाहिये । यह परीक्षा जिले में से ही जिला सेवा-आयोग द्वारा की जाय जिसमें जिला अधिकारी अध्यक्ष और नगरपालिका एवं जिला परिषद् के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी हों । स्थानीय सेवाओं से सम्बन्धित सभी विषयों में जिला आयाग स्थानीय सेवा-आयोग के एजेन्ट के रूप में कार्य करेगा और उसके नियंत्रण में रहेगा ।

वरिष्ठ कार्यपालिका अधिकारी राज्य स्तर के होने चाहिये तथा उनको स्थानीय सेवा आयोग द्वारा प्रतियोगी परीक्षा के आधार पर चुना जाना चाहिए । इस आयोग में तीन सवैतनिक सदस्य होने चाहिये । आयोग इन अधिकारियों की नियुक्ति पदोन्नति एवं स्थानान्तरण के लिये उत्तरदायी होगा । परिषद् इन अधिकारियों पर केवल यह नियंत्रण रखेगी कि उनके

विरुद्ध आयोग से शिकायत कर देगी और आयोग या तो स्वयं जाच करेगा अथवा जिला आयोग को करन के लिए कह देगा। परिपद चाहे तो राज्य सरकार से अपील भी कर सकती है। स्वतन्त्रता के बाद की प्रवृत्ति को देख कर यह स्पष्ट है कि विभिन्न राज्यों की नगरपालिकाएँ उच्च अधिकारियों एवं तकनीकी अधिकारियों का राज्य स्तर का सेवक बनाने के बारे में विचार कर रही हैं। मंत्रियों की परिपद में केवल प्रशासकीय एवं तकनीकी अधिकारियों की सेवाओं का ही प्रांतीयकरण करने की सिफारिश की गई थी। किन्तु जैसा कि प्रगैल महाशय का विचार है निम्न सेवाओं को भी परिपद के विभाग में रखना उचित नहीं रहेगा क्योंकि इन्हीं सेवाओं के द्वारा मसन में प्रशासन को संचालित किया जाना है। परिपद को इन सेवाओं के मन्त्र में अधिकार देने का अर्थ होगा भ्रष्टाचार और माई-मस्तीवाद के लिए दरवाजे खोल देना। ऐसी स्थिति में प्रांतीयकृत स्टाफ प्रशासन पर मुश्किल से नियंत्रण रख पायेगा। इसमें अनेक जटिलताएँ एवं गतिरोध पैदा हो जायेंगे और प्रशासन आज से भी बदल रहे जायेगा। उत्तरप्रदेश की स्थानीय स्वायत्त सरकार समिति ने स्टफ के पूर्ण प्रांतीयकरण की सिफारिश की थी। मद्रास और मध्यप्रदेश की सरकारों ने भी इसी प्रकार की सिफारिश की। मध्यप्रदेश के मगोहित अधिनियम १९४५ के प्रावधान के अनुसार आयोग को नगरपालिका अधिकारियों एवं मेजबानों को प्रभावित करने वाले नियुक्ति, पदोन्नति, स्थानान्तरण असाधारण सेवा नियुक्ति एवं अनुशासनात्मक कार्यवाहियों में परामर्श देने की शक्तियाँ होंगी। निम्न सेवाओं के लिए जिस आयोग रखना उपयुक्त रहेगा।

प्रांतीयकरण की इस सुझावी गई योजना के यद्यपि कुछ लाभ अवश्य हैं किन्तु यह लोगों से परे नहीं है। यह कहा जाता है कि यदि नगरपालिका सेवाओं में सुधार करना है तो दूसरे कई कदम उठाये जा सकते हैं जो कि प्रांतीयकरण की तुलना में कम सबटपूरा हैं तथा जिनके अपनाने पर स्थानीय निकायों को अधिक स्वायत्तता रहे पायेगी। प्रांतीयकरण के द्वारा यद्यपि उन लोगों को दूर कर दिया जायेगा जो कि आज लोगों की निगाह में हैं किन्तु यह अपनी कुछ अन्य जटिलताएँ पैदा कर लेगा। प्रांतीयकरण के कारण इन अधिकारियों के सामने दोहरी स्वामीशक्ति की समस्या उत्पन्न हो जाती है और स्थानीय निकाय एवं इन अधिकारियों के बीच समायोजन करना मुश्किल हो जाता है। यदि हम भय देशों के उदाहरण को देखें तो वहाँ हम पायेंगे कि स्थानीय अधिकारियों को पर्याप्त सुरक्षा प्रदान करते हुए भी किसी भी देश में स्थानीय सेवाओं को राष्ट्रीयकृत या प्रांतीयकृत करने की बात नहीं सोची है। स्थानीय स्वायत्तता अपने आपमें एक महत्वपूर्ण चीज है। राज्य का नियंत्रण इसका विरोध करता है और यह व्यापकत्व कम होना चाहिये। प्रांतीयकरण की योजना में स्थानान्तरण में सम्बन्धित समस्याएँ भी महत्वपूर्ण बन जायेंगी। जब तक कि मजबूर न किया जाए तब तक कोई भी स्थानीय निकाय यह नहीं चाहेगा कि यह अधिकारी को अपने यहाँ से ले जो कि दूसरी जगह पर पर्याप्त बदनामी या भ्रष्टा है और इसीलिए उसे वहाँ से हटाया जा रहा है। मजबूर करने से अच्छे प्रशासन पर बुरा प्रभाव पड़ेगा।

कुछ विचारकों ने मजबूत प्रांतीयकरण द्वारा स्थानीय निकायों की

सेवाओं को नुधारने की अपेक्षा यह करना चाहिए कि सेवी वर्ग के प्रशासन में जहाँ कहीं भी हमको दोष दिखलाई दे उनको दूर कर लें और अन्य बातों को ज्यों की त्यों बना रहने दें। इस दृष्टि से नियुक्ति, कार्यकाल की सुरक्षा, स्थानान्तरण, पदोन्नति, सेवा की शर्तें आदि बातों पर ध्यान दिया जाना उपयोगी है। नियुक्ति के गलत तरीके के कारण स्थानीय सेवी वर्ग के प्रवन्ध में अनेक दोष पैदा हो जाते हैं। इन दोषों को दूर करने के लिए यह होना चाहिए कि जब स्थानीय निकाय उच्च पदों पर नियुक्तियाँ करे तो वह स्थानीय लोक-सेवा-आयोग से परामर्श ले ले। स्थानीय निकाय के अध्यक्ष को यह अधिकार होना चाहिए कि वह आयोग द्वारा मुभाये गए उम्मीदवार के विरुद्ध एतराज उठा सके और यह आयोग का कर्तव्य होना चाहिये कि वह इन ऐत-राजों पर पर्याप्त ध्यान दे और यदि आवश्यक हो तो किसी अन्य के नाम का सुझाव रखे अथवा यह भी हो सकता है कि आयोग द्वारा योग्यता के आधार पर एक पद के लिए तीन नामों की सिफारिश की जाय और उनमें से अध्यक्ष किसी एक को छांट ले। दूसरे, अधिकारियों एवं कर्मचारियों को पर्याप्त सेवा सम्बन्धी सुरक्षा प्रदान करने के लिए कदम उठाये जाने चाहिए। इसके लिए यह व्यवस्था होनी चाहिए कि अधिकारियों एवं कर्मचारियों को दण्ड देने या सेवा से निकालने का अधिकार बोर्ड को न होकर अध्यक्ष को होना चाहिए, ताकि ऐसे विषयों पर होने वाले मतदान की कठिनायियों को रोका जा सके। समापति द्वारा दिये जाने वाले इन दण्डों के आदेशों पर स्थानीय सरकार के मन्त्री या स्थानीय सरकार बोर्ड की स्वीकृति का प्रावधान रखा जा सकता है। इस व्यवस्था में अध्यक्ष तथा सेवाओं के बीच मनमुटाव की गुंजाइश कम रह जाती है।

स्थानीय सेवाओं के लिए स्थानान्तरणों का प्रवन्ध भी स्थानीय सरकार द्वारा प्रवन्धित किया जाना चाहिये। यदि कोई अध्यक्ष किसी विशेष अधिकारी का स्थानान्तरण चाहता है तो इसके लिए वह मंत्री के लिए लिखे जो कि इस प्रकार की मांगों की एक सूची बनाकर उपयुक्त प्रवन्ध करेगा। इस व्यवस्था के अन्तर्गत स्थानीय निकाय से वे अधिकारी चले जायेंगे जिनको अध्यक्ष नहीं चाहता और वे रह जायेंगे जिन्हें कि वह रखना चाहता है। यद्यपि ऐसे स्थानान्तरण तत्काल नहीं हो पाते, उनमें समय लगता है। यह व्यवस्था केवल तभी सफल हो सकती है जबकि स्थानान्तरित किए जाने वाले अधिकारियों की सूची काफी लम्बी हो। पदोन्नति की समस्या को भी इसी प्रकार सुलझाया जा सकता है यदि किसी बड़ी नगरपालिका में कोई उच्च पद रिक्त होता है तो छोटी नगरपालिका के निम्न कर्मचारी उस पद के लिए प्रार्थना-पत्र दे सकते हैं। यदि प्रार्थी अन्य उम्मीदवारों की तुलना में आयोग की दृष्टि से योग्य है, तो उसे नियुक्त किया जा सकता है। इस प्रकार की नियुक्ति के समय उसकी पूर्व सेवा को रोका नहीं जायेगा। जितने वर्ष उसने काम किया है उतने ही वर्ष का समय उसकी नयी सेवा में मिला दिया जायेगा। एक प्रार्थी के कार्य का पूर्व अनुभव स्थानीय निकायों के उच्च पदों की आवश्यक योग्यता माना जाना चाहिए। यद्यपि इस व्यवस्था के विरुद्ध यह आपत्ति की जा सकती है कि इसमें नये लोगों को सेवा का अवसर कम मिल पायेगा। वैसे पदोन्नति की समस्या अत्यन्त जटिल होती है और प्रत्येक स्तर पर पदोन्नति

की एक गतिवृत्तनक व्यवस्था करता प्रत्यक्ष बठित पाय है। जहाँ तक सेवा की गतों का प्रश्न है स्थानीय निवासियों के सेवाओं की सेवा की गतों सरकार के समान ही होती चाहिए। अनुशासनात्मक कार्यवाही के लिए एक निश्चित तरीका निर्धारित कर देना चाहिये। साथ ही वेतन का एक निश्चित रूप भी तय कर देना चाहिए।

स्थानीय निवासियों में एक स्तर के स्टाफ को रखने के लिए यह अहम है कि पर्याप्त प्रशिक्षण के लिए सुविधाएँ प्रदान की जाय। बम्बई में स्थानीय स्वायत्त सरकार प्रशिक्षण आला ही केवल एक मात्र प्रशिक्षण शाला है जो कि गणराज्यता समितियों एवं स्वायत्त अधिकारियों के प्रशिक्षण के लिए व्यवस्था करती है। कलकत्ता और मद्रास में सफाई निरीक्षकों के लिए बंधाये चलती हैं। मद्रास, नागपुर, सरनऊ, इलाहाबाद और राजस्थान के विश्वविद्यालयों में भी लोक प्रशासन प्रणाली स्थानीय स्वायत्त सरकार पर डिप्लोमा कोर्स लोन दिये गये हैं। राजस्थान सरकार में स्थानीय स्वायत्त सरकार डिप्लोमा कोर्स छात्रों के लिए एक प्रशिक्षण केन्द्र लोला है। यह आवश्यक है कि स्थानीय निवास के सम्पादकों को इन प्रशिक्षण केन्द्रों का पूरा लाभ उठाने की सुविधा दी जाय। बम्बई, मद्रास और मध्यप्रदेश की सरकारों में अपने राज्यों की संस्थाओं के डिप्लोमाओं को मान्यता दे दी है। जहाँ इन प्रकार की मान्यता नहीं दी गई है वहाँ दी जानी चाहिए। स्थानीय सरकार के सेवाओं को प्रशिक्षित करने के लिए हर सम्भव प्रयत्न करना चाहिए क्योंकि गतिमयों द्वारा सीखना काफी महत्वा पड़ता है।

येहाती स्तर पर सेवाओं-प्रणाली

[Personnel Management at Rural Level]

स्थानीय स्तर पर स्थानीय निकायों के सम्बन्ध में सेवाएँ महत्वपूर्ण हैं। निम्नलिखित हैं—
 १. सेवाओं के नियंत्रण
 २. सेवाओं के नियंत्रण
 ३. सेवाओं के नियंत्रण
 ४. सेवाओं के नियंत्रण
 ५. सेवाओं के नियंत्रण
 ६. सेवाओं के नियंत्रण
 ७. सेवाओं के नियंत्रण
 ८. सेवाओं के नियंत्रण
 ९. सेवाओं के नियंत्रण
 १०. सेवाओं के नियंत्रण
 ११. सेवाओं के नियंत्रण
 १२. सेवाओं के नियंत्रण
 १३. सेवाओं के नियंत्रण
 १४. सेवाओं के नियंत्रण
 १५. सेवाओं के नियंत्रण
 १६. सेवाओं के नियंत्रण
 १७. सेवाओं के नियंत्रण
 १८. सेवाओं के नियंत्रण
 १९. सेवाओं के नियंत्रण
 २०. सेवाओं के नियंत्रण
 २१. सेवाओं के नियंत्रण
 २२. सेवाओं के नियंत्रण
 २३. सेवाओं के नियंत्रण
 २४. सेवाओं के नियंत्रण
 २५. सेवाओं के नियंत्रण
 २६. सेवाओं के नियंत्रण
 २७. सेवाओं के नियंत्रण
 २८. सेवाओं के नियंत्रण
 २९. सेवाओं के नियंत्रण
 ३०. सेवाओं के नियंत्रण
 ३१. सेवाओं के नियंत्रण
 ३२. सेवाओं के नियंत्रण
 ३३. सेवाओं के नियंत्रण
 ३४. सेवाओं के नियंत्रण
 ३५. सेवाओं के नियंत्रण
 ३६. सेवाओं के नियंत्रण
 ३७. सेवाओं के नियंत्रण
 ३८. सेवाओं के नियंत्रण
 ३९. सेवाओं के नियंत्रण
 ४०. सेवाओं के नियंत्रण
 ४१. सेवाओं के नियंत्रण
 ४२. सेवाओं के नियंत्रण
 ४३. सेवाओं के नियंत्रण
 ४४. सेवाओं के नियंत्रण
 ४५. सेवाओं के नियंत्रण
 ४६. सेवाओं के नियंत्रण
 ४७. सेवाओं के नियंत्रण
 ४८. सेवाओं के नियंत्रण
 ४९. सेवाओं के नियंत्रण
 ५०. सेवाओं के नियंत्रण
 ५१. सेवाओं के नियंत्रण
 ५२. सेवाओं के नियंत्रण
 ५३. सेवाओं के नियंत्रण
 ५४. सेवाओं के नियंत्रण
 ५५. सेवाओं के नियंत्रण
 ५६. सेवाओं के नियंत्रण
 ५७. सेवाओं के नियंत्रण
 ५८. सेवाओं के नियंत्रण
 ५९. सेवाओं के नियंत्रण
 ६०. सेवाओं के नियंत्रण
 ६१. सेवाओं के नियंत्रण
 ६२. सेवाओं के नियंत्रण
 ६३. सेवाओं के नियंत्रण
 ६४. सेवाओं के नियंत्रण
 ६५. सेवाओं के नियंत्रण
 ६६. सेवाओं के नियंत्रण
 ६७. सेवाओं के नियंत्रण
 ६८. सेवाओं के नियंत्रण
 ६९. सेवाओं के नियंत्रण
 ७०. सेवाओं के नियंत्रण
 ७१. सेवाओं के नियंत्रण
 ७२. सेवाओं के नियंत्रण
 ७३. सेवाओं के नियंत्रण
 ७४. सेवाओं के नियंत्रण
 ७५. सेवाओं के नियंत्रण
 ७६. सेवाओं के नियंत्रण
 ७७. सेवाओं के नियंत्रण
 ७८. सेवाओं के नियंत्रण
 ७९. सेवाओं के नियंत्रण
 ८०. सेवाओं के नियंत्रण
 ८१. सेवाओं के नियंत्रण
 ८२. सेवाओं के नियंत्रण
 ८३. सेवाओं के नियंत्रण
 ८४. सेवाओं के नियंत्रण
 ८५. सेवाओं के नियंत्रण
 ८६. सेवाओं के नियंत्रण
 ८७. सेवाओं के नियंत्रण
 ८८. सेवाओं के नियंत्रण
 ८९. सेवाओं के नियंत्रण
 ९०. सेवाओं के नियंत्रण
 ९१. सेवाओं के नियंत्रण
 ९२. सेवाओं के नियंत्रण
 ९३. सेवाओं के नियंत्रण
 ९४. सेवाओं के नियंत्रण
 ९५. सेवाओं के नियंत्रण
 ९६. सेवाओं के नियंत्रण
 ९७. सेवाओं के नियंत्रण
 ९८. सेवाओं के नियंत्रण
 ९९. सेवाओं के नियंत्रण
 १००. सेवाओं के नियंत्रण

चाहिए। दूसरे, जब नियुक्ति पदोन्नति एवं अनुशासनात्मक नियंत्रण के लिए किसी संगठन का गठन किया जाये तो सबसे महत्वपूर्ण लक्ष्य यह होना चाहिए कि सेवाओं को राजनीतिक एवं स्थानीय प्रभाव से अलग रखा जाये। सेवाओं को ऐसी स्थिति में स्थापित नहीं किया जाना चाहिए जहाँ कि के अपने आपकी स्थानीय समूहों एवं प्रभावशाली व्यक्तियों से गठबन्धन करना उपयुक्त समझने लगे। इस प्रकार की स्थिति में अनार्यकुशलता पनोनी तथा

सेवाओं का चरित्र गिर जायेगा। तीसरे, सेवाओं पर अनुशासनात्मक नियन्त्रण प्रभावशाली एवं तत्कालीन होना चाहिए। आज्ञाकारिता की दृष्टि से अधिक अस्पष्टता नहीं होनी चाहिए।

पंचायती राज की सेवाएँ दो श्रेणियों में विभाजित की जा सकती हैं। प्रथम, वे अधिकारी एवं कर्मचारी जो कि राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को डेप्यूटेशन पर दिये जाते हैं। दूसरे, वे सेवाएँ जिनका कि राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवाओं में स्तरीकरण कर दिया गया है। प्रथम श्रेणी में आने वाली सेवाओं की नियुक्ति, पदोन्नति एवं नियन्त्रण राज्य सरकार के अधिकार में रहते हैं। इन सेवाओं में जब स्थानान्तरण किया जाये तो संस्थाओं के अध्यक्ष से परामर्श किया जाना चाहिए। दूसरी श्रेणी की सेवाओं की नियुक्ति, पदोन्नति, एवं अनुशासनात्मक कार्यवाही पंचायती राज निकायों के हाथ में रहती है जो कि राज्य स्तर पर राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवा आयोग एवं जिला स्तर पर जिला स्थापन समिति द्वारा नियन्त्रित होती हैं।

जो सेवाएँ सरकार द्वारा पंचायती राज निकायों को डेप्यूटेशन पर दी जाती हैं, वे हैं—जिला परिषद का सचिव, उपसचिव, पंचायत समिति का विकास अधिकारी, कृषि, पशुपालन, शिक्षा, सहकारिता, उद्योग आदि के प्रसार अधिकारी तथा पंचायत समितियों के ओवरसीयर आदि एवं पंचायत समितियों के लेखा लिपिक आदि। दूसरी श्रेणी की सेवाओं में मुख्य रूप से जो पद धारणी आते हैं, वे हैं—ग्राम सेक्टर, ग्राम सेविकाएँ (अब यह पद समाप्त कर दिया गया है), प्राथमिक स्कूलों के अध्यापक, मन्त्री मण्डलात्मक स्थापन, फाल्डमैट, स्टार्कमैन, एवं वैक्सीनेटर आदि। राज्य सरकार को यह अधिकार होना है कि वह इन सेवाओं में और नए पद जोड़ सकती है। सादिक प्रली समिति की सिफारिश के अनुसार न्याय-पंचायत एवं पंचायत के सचिवों को भी इन सेवाओं में मिलाया जाना चाहिए। समिति का सुझाव था कि इन सेवाओं को राजस्थान पंचायत समिति और जिला परिषद सेवा कहने की अपेक्षा राजस्थान पंचायती राज सेवा कही जानी चाहिए।

पदाधिकारियों की नियुक्ति—राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद १९५६ के तहत राज्य स्तर पर सेवा चयन आयोग की रचना की गई है। इसमें तीन सदस्य होते हैं—जिले की जिला परिषद का प्रमुख तथा सरकार द्वारा नियुक्त किए गए अन्य दो स्थायी सदस्य। इन दो सदस्यों में से एक सरकार का अधिकारी होना चाहिए, चाहे वह सेवा निवृत्त हो अथवा सक्रिय रूप से सेवा में कार्य कर रहा हो। इस आयोग को राजस्थान की पंचायत समिति एवं जिला परिषद सेवाओं के पदाधिकारी नियुक्त करने का कार्य सौंपा गया है। इसी के द्वारा अन्तर जिला स्थानान्तरण किए जाते हैं। प्रत्येक जिले में एक जिला स्थापन समिति गठित करने का भी प्रावधान है। इसमें आयोग का एक स्थायी सदस्य समापित होता है और प्रमुख एवं जिलाधीश को सदस्य बनाया जाता है। इस समिति को अस्थायी रूप से नियुक्त किए गए लोगों का कार्यकाल बढ़ाने की शक्ति दी गई है। वह जिले में पदोन्नतियों एवं स्थानान्तरणों को नियमित करती है। यह अनुशासन के मामले में भी पंचायत समिति को परामर्श देती है।

उक्त सभी थ्रेणियो के सेवीवर्ग का चयन करने के लिए प्रायोग का एक सदस्य विभिन्न जिलों में जाता है और जिला स्तर पर चयन किए जाते हैं। इस प्रकार मुख्य कार्य जिले स्तर पर चयन समिति द्वारा ही किए जाते हैं। मासिक धली समिति के अनुसार इन चयनों में बहुत देर की जाती है। इस देरी का कारण सम्भवतः यह होता है कि इन चयनों के करने में बहुत जन्दबानी की जाती है और बाद में समिति की रचना करने तथा बार-बार उसे सन्दर्भित करने में पर्याप्त समय लग जाता है। पंचायती राज को स्थापना से पूर्व इन सभी थ्रेणियो पर स्टाफ की नियुक्ति एक जिला स्तर के अधिकारों द्वारा कर दी जानी थी तथा राज्य स्तर के चयन प्रायोग की स्थापना को कोई आवश्यकता नहीं होती थी। यह चयन अब भी जिला स्तर की समिति द्वारा ही किया जाना चाहिए। मासिक धली समिति की सिफारिश के अनुसार जिला चयन समितियों को जिला स्तर पर ही बनाया जाना चाहिए। इन समितियों में जिला परिषद का प्रमुख, जिले का जिलाधीश और जिला परिषद का मुख्य कार्यपालिका अधिकारी होना चाहिए। प्रमुख को इसका सभापतित्व करना चाहिए और मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को सदस्य सचिव के रूप में कार्य करना चाहिए। जिला स्तर से सम्बन्धित अधिकारी भी अपने विभाग के स्टाफ का चयन करने के लिए समिति के सदस्य के रूप में बैठना चाहिए। पंचायती राज सेवा के सभी स्थानों की नियुक्तियाँ इस समिति द्वारा होनी चाहिए। इस व्यवस्था के दो लाभ हैं—प्रथम तो यह कि यह निरन्तर कार्य करती रहेगी और दूसरे यह कि समिति के सभी सदस्य जिला मुख्य कार्यालय पर उपस्थित रहेंगे।

जिला चयन समिति द्वारा स्वीकृत उम्मीदवारों की सूची में से पक्षों पर नियुक्तियाँ मुख्य कार्यपालिका अधिकारी द्वारा की जाएँगी। यदि इस प्रकार की कोई सूची नहीं बनाई गयी है और स्टाफ को नियुक्त किया जाना बहुत जरूरी है तो मुख्य कार्यपालिका अधिकारी और विकास अधिकारी को यह शक्ति होनी चाहिए कि जिला परिषद या पंचायत समिति के प्रशासन पर समिति की पूर्ण स्वीकृति लेकर अस्थायी नियुक्तियाँ कर दें। इस प्रकार की नियुक्तियाँ तथा उम्मीदवार भाने तक प्रथा छूट गयीने तक प्रभावशील रहनी। जिले के भन्तर्गत स्थानाभरण करने की शक्ति जिला चयन समिति को दी जानी चाहिए और अन्तर-जिला स्थानान्तरण राज्य सरकार द्वारा किया जाना चाहिए। प्रत्येक जिले में जिला चयन समिति भी रचना हो जाने के बाद राज्य स्तर पर सेवा चयन प्रायोग की आवश्यकता नहीं रहनी।

... जो का कार्य यह
... अनेमान की भांति
... कोई अन्य थ्रेणी
... पंचायती राज सेवा में जोड़ दी जाए तो उस थ्रेणी की नियुक्तियाँ भी इस समिति द्वारा की जाएँगी।

सेवाओं पर अनुशासनात्मक नियन्त्रण—पंचायत स्तर पर अने कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही करने की शक्ति पंचायतों को मिलनी गई है। पंचायतों में पेशवानीन एवं पुराणवानीन सेवकों के प्रतिरिक्त और कोई कर्मचारी नहीं होते। अपने कर्मचारियों के सम्बन्ध में पंचायतों द्वारा लिए

निराणियों के विरुद्ध जिलाधीश को अपील की जा सकती है। पंचायत समिति स्तर पर उसके कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक नियन्त्रण प्रणाली से सम्बन्धित स्थायी समिति द्वारा रखा जाता है। पंचायत समिति के विकास अधिकारी को यह अधिकार दिया गया है कि वह चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करते समय हर प्रकार का दण्ड देने की शक्ति जिला परिषद के सचिव को नहीं सौंपी गई है। पंचायत समिति का विकास अधिकारी सेवा में नए जोड़े गए अपनी समिति के अधिकारियों के विरुद्ध भी कार्यवाही कर सकता है। जिला परिषद स्तर पर ऐसी शक्तियां जिला परिषद सचिव को दी गई हैं। पंचायत समितियां, जिला परिषद की स्थायी समितियां अपने कर्मचारियों के विरुद्ध केवल एक कार्यवाही कर सकती हैं वह यह कि वे उनके एक वर्ष की वेतन वृद्धि को रोक सकती हैं। अन्य प्रकार की मजार्हे देने से पूर्व इन स्थायी समितियों को जिला स्थापन समिति की स्वीकृति लेनी होती है।

इन सभी अनुशासनात्मक आज्ञाओं के विरुद्ध अपील करने का प्रावधान रखा गया है। विकास अधिकारी या सचिव की आज्ञाओं के विरुद्ध अपील क्रमशः पंचायत समिति या जिला परिषद में की जायेंगी तथा वे प्रशासन पर पंचायत समिति की स्थायी समिति या जिला परिषद की उप-समिति द्वारा मुनी जाएगी। इन सत्ताओं के विरुद्ध की जाने वाली अपीलें जिला स्थापन समिति के सम्मुख की जाती हैं। यदि दण्ड बहुत ऊंचा दिया गया है तो उसकी अपील राज्य सरकार को की जाएगी।

अनुशासनात्मक नियन्त्रण की इस व्यवस्था के वास्तविक व्यवहार में कई प्रकार की कठिनाइयों का अनुभव किया गया है। प्रथम, विकास अधिकारी को पंचायत समिति के कर्मचारियों में अनुशासन बनाए रखने की दृष्टि से असहाय बना दिया गया है। इसे केवल पंचायत समिति के कर्मचारियों पर संस्तर का दोष लगाने की शक्ति दी गई है। किन्तु जब हम अनुशासन के संभारण एवं आज्ञापालन की दृष्टि से विचार करते हैं तो यह शक्ति अधिक महत्वपूर्ण प्रतीत नहीं होती। इसके अतिरिक्त इसके द्वारा दिए गए दण्ड के विरुद्ध जिस संस्था में अपील की जा सकती है वह इसी निकाय का एक भाग है तथा विकास अधिकारी के अत्यन्त नजदीक है। इसलिए विकास अधिकारी अपील के डर से अपनी शक्ति का प्रयोग नहीं कर पाता। दूसरे, कर्मचारी वर्ग अनुशासनात्मक कार्यों से सुरक्षा प्राप्त करने के लिए पंचायत समिति में स्थानीय गुटों से गठबन्धन कर लेते हैं। तीसरे, अनुशासनात्मक नियन्त्रण की शक्ति जब एक निकाय को दे दी जाती है और निराण्य बहुमत पर आधारित रखे जाते हैं तो सेवाओं की दृष्टि से इसका परिणाम अधिक उपयोगी नहीं होता। चौथे, जो अधिकारी कार्यक्रमों एवं नीतियों के प्रभावशील क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं उसे अपने कार्यकर्त्ताओं की टीम पर पर्याप्त शक्ति एवं सत्ता सौंपी जानी चाहिए। अनुशासनात्मक नियन्त्रण से सम्बन्धित वर्तमान प्रावधानों में यह व्यवस्था नहीं की गई है। सादिक अली समिति ने अनुशासनात्मक नियन्त्रण की समस्या पर पर्याप्त विचार करने के बाद बताया कि यद्यपि सेवाओं को स्वेच्छाचारी कार्य के विरुद्ध पर्याप्त सुरक्षा मिलनी चाहिए

किन्तु उनको यह भी हर हाना चाहिए कि यदि उन्होंने कार्य ठीक प्रकार नहीं किया तो उनको दण्डित किया जा सकता है। जो शक्ति किसी से कार्य लेना अधिकार रखती है उस नियन्त्रण के भी पर्याप्त अधिकार होने चाहिए। इस मूल बात को ध्यान में रख कर सादिक सभी समिति ने यह स्पष्ट रूप से बताया है कि जिस स्तर पर जिस प्रकार का अनुशासनात्मक नियन्त्रण रखा चाहिए। समिति ने बताया कि पंचायती राज सेवाओं के कर्मचारियों एवं अधिकारियों पर दण्ड कब वे तगैके काम में लाए जा सकते हैं जो कि राक्षस-स्थान नागरिक सेवा (वर्गीकरण, नियन्त्रण और अपील) नियम १९५० में दिए गए हैं। ये हैं—सेक्टर, वेतन वृद्धि एवं पदोन्नति को रोकना, किसी आर्थिक हानि की क्षतिपूर्ति वेतन में से कटौती करके करना, नौकी सेवा, पद, स्तर पर नियुक्त कर देना, अवसर सेवा निवृत्ति दे देना, सेवा से हटाना और सेवा के अनुपयुक्त बना देना आदि। इन उपायों में साधारण एवं गम्भीर दोनों ही प्रकार के अनुशासनात्मक तरीके हैं।

सादिक सभी समिति ने पंचायत स्तर पर अनुशासनात्मक नियन्त्रण रखने के लिए सुझाव देने हुए बनाया है कि पंचायत स्तर के सचिव को पंचायती राज सेवा का सदस्य होना चाहिए। वह पंचायत के प्रशासकीय नियन्त्रण में रहे किन्तु पंचायत को उनको थोड़ी छोटी या बड़ा दण्ड देने की शक्ति न होगी। यदि पटवारी को ही सचिव बना दिया जाए तो वह सरकारी सेवा का सदस्य हो जायगा और उस पर वही अनुशासनात्मक नियन्त्रण लागू होगा जो कि डेप्यूटेशन पर भेजे गए कर्मचारियों पर लागू होता है। यदि पंचायत चौकीदार या खपरासी आदि की नियुक्ति करना चाहती है तो इस स्टाफ का नियुक्त करने का अधिकार पंचायत को ही होगा। इनके विरुद्ध अनुशासनात्मक दण्ड देने की शक्ति भी पूरी तरह उन्हीं को प्राप्त होगी। पंचायत के निर्णय के विरुद्ध जिला ट्रिब्यूनल को अपील की जा सकती है।

पंचायत समिति स्तर पर विकास अधिकारी को यह शक्ति होनी चाहिए कि वह पंचायती राज सेवा के सदस्यों को छोटी सजायें दे सके। इसके आदेशों के विरुद्ध अपील मुख्य कार्यपालिका अधिकारी से की जानी चाहिए। मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को पंचायत समिति के कर्मचारियों को बड़ा दण्ड देने की शक्ति होनी चाहिए। उसके निर्णयों के विरुद्ध अपील जिला ट्रिब्यूनल में की जाए। चतुर्थ श्रेणी के सेवकों के सम्बन्ध में विकास अधिकारी को पूरी शक्तियां होनी चाहिए।

जिला स्तर पर सम्बन्धित जिला स्तर अधिकारी को अपने अधीन कार्य करने वाले कर्मचारियों पर छोटी सजायें देने का अधिकार होना चाहिए। पंचायती राज सेवा से सदस्यों को बड़े दण्ड देने का अधिकार मुख्य कार्यपालिका अधिकारी में निहित रहे। चतुर्थ श्रेणी के कर्मचारियों को उसे हर प्रकार की सजा यहाँ तक कि नौकरी से हटाने तक का अधिकार होना चाहिए। जिला स्तर के अधिकारी के आदेशों के विरुद्ध अपील मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को और मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के आदेशों के विरुद्ध अपील जिला ट्रिब्यूनल से की जानी चाहिए।

डेप्यूटेशन वाले कर्मचारियों पर नियन्त्रण—यह समस्या अत्यन्त

महत्वपूर्ण है कि राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज निकायों में जो अधिकारी डेप्यूटेशन पर भेजे जाते हैं उन पर अनुशासनात्मक नियन्त्रण किस प्रकार रखा जाए। वर्तमान में विकास अधिकारी को प्रसार अधिकारियों पर कोई अनुशासनात्मक शक्ति प्राप्त नहीं है। इससे कई बार उमड़ी स्थिति अत्यन्त जटिल बन जाती है। सरकार ने जिला स्तर के अधिकारी को छोटा मोटा दण्ड देने की जो शक्ति दी है उससे विकास अधिकारों की स्थिति में कोई सुधार नहीं हुआ। विकास अधिकारी को अपने अधीनस्थ स्टाफ से आज्ञापालन कराने तथा एक दल के रूप में कार्य करने के लिए सहायता प्रदान करनी चाहिए। उसे प्रसार स्टाफ की टीम के कैप्टन के रूप में कार्य करना होता है। सादिक अली समिति ने सुझाया कि जिला परिषद के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी या पंचायत समिति के विकास अधिकारी को गैर राजपत्रित डेप्यूटेशन वाले स्टाफ पर छोटे-मोटे दण्ड देने की शक्ति होनी चाहिए। वर्तमान की भांति जिला स्तर के अधिकारियों को भी यह शक्ति होनी चाहिए कि वे पंचायती राज निकायों को भेजे गए अपने विभाग के अधीनस्थ स्टाफ पर छोटा-मोटा दोष लगा सके। मुख्य कार्यपालिका अधिकारी या विकास अधिकारी के विरुद्ध श्रीलैं सम्बन्धित विभागाध्यक्ष से की जा सकती है। समिति का विचार था कि यदि ये शक्तियाँ एक बार विकास अधिकारियों अथवा मुख्य कार्यपालिका अधिकारियों को दे दी गयीं तो प्रसार स्टाफ पर इसका बड़ा अच्छा असर पड़ेगा और सम्भवतः अनुशासनात्मक कदम उठाने की आवश्यकता ही न होगी।

राज्य सेवा वाले सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने की शक्ति विभागाध्यक्ष एवं राज्य सरकार में निहित रहनी चाहिए। किन्तु यदि एक विकास अधिकारी, जिला स्तर के अधिकारी या मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के विरुद्ध पंचायत समिति के प्रधान या जिला प्रमुख द्वारा विशेष शिकायतें भेजी जायें तो इसके सम्बन्ध में पूछताछ करने के बाद परिणाम से शिकायत करने वाले पक्ष को सूचित किया जा सकता है। कहने का अर्थ यह है कि डेप्यूटेशन पर कार्य करने वाले अधिकारियों के विरुद्ध जांच कराने तथा उसके परिणामों से अवगत होने की शक्ति उस संस्था की है जिसमें कि वे कार्य कर रहे हैं। इस व्यवस्था से यह आशा की जाती है कि वर्तमान समस्याओं के लिए सन्तोषजनक सुझाव प्राप्त हो सकेगा। सेवार्थ यह अनुभव करेंगी कि उनके विरुद्ध कोई स्वेच्छाचारी कार्य नहीं किया जायेगा किन्तु साथ ही यदि उन्होंने सन्तोषजनक रूप से अपने कर्तव्यों का पालन न किया तो उन्हें दण्ड का भय भी रहेगा।

पंचायती राज व्यवस्था में उच्च अधिकारियों के वार्षिक गुप्त प्रतिवेदन गैर अधिकारियों द्वारा भेजन की परम्परा का अपना महत्व है। जिला स्तर के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी के गुप्त प्रतिवेदन जिला प्रमुख द्वारा सरकार को भेजा जाता है। विकास अधिकारी का वार्षिक गुप्त प्रतिवेदन मुख्य कार्यपालिका अधिकारी द्वारा तैयार करके सरकार को भेजा जाता है। प्रधान भी विकास अधिकारी के वार्षिक कार्य का विवरण प्रस्तुत करता है जिसे इस प्रतिवेदन के साथ संलग्न कर दिया जाता है। जिला स्तर के अधि-

कारियों के वार्षिक प्रतिवेदन मुख्य कार्यपालिका अधिकारी द्वारा तैयार करके सम्बन्धित विभागधरों के पास भेजे जाते हैं।

पञ्चायती राज सेवाओं में मुख्य प्रतिवेदन निश्चित अधिकारी द्वारा तैयार किए जाने हैं ध्वान् विकास अधिकारी, विभागाध्यक्ष अधिकारी या मुख्य कार्यपालिका अधिकारी द्वारा। इनको मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को वार्षिक गुरुवार के प्रधान विभागाध्यक्ष परिषद में रखा जाता है। विभागाध्यक्ष जब ग्रामसेवको, स्टेशनरी, एवं अध्यापको के मुख्य प्रतिवेदन तैयार करता है तो उसे सम्बन्धित प्रशासक अधिकारियों से जान कर लेनी चाहिए और उनके विचारों को ध्यान में रक्खा चाहिए।

स्थानावस्था एवं पदोन्नतियाँ—विभागाध्यक्ष अधिकारी के पद को राजस्थान प्रशासकीय सेवा में रख देने के बाद दस पद पर राजस्थान प्रशासकीय सेवा के बहुत अधिकारी पाए जाने लगे हैं। इन अधिकारियों के सम्बन्ध में सादिक मंत्री मण्डल में कुछ मुद्दाएँ रखे थे। मण्डल के मतानुसार धारा १० एम० अधिकारियों को प्रशिक्षण के बाद दो तीन साल तक सामान्य प्रशासक एवं अन्य विभागों में विभिन्न पदों पर कार्य करना चाहिए। उनके बाद ही उनके विकास अधिकारी बना कर भेजा जाना चाहिए। दूसरे, किसी भी विकास अधिकारी को किसी भी दूसरे पद पर स्थानान्तरण नहीं करना चाहिए जब तक कि वह अपने एक पद पर तीन वर्ष पूरे न करले। तीसरे, जब धारा १० एम० अधिकारी को विकास अधिकारी के रूप में भेज रहे हैं या किसी अन्य पद पर नियुक्त करने के लिए विकास अधिकारी पद से हटा रहे हैं तो परिष्कृत मर्तों के वर्ष यदि कुछ निश्चित मापदण्डों को बिना अपवाद मान कर धनता चाहिए।

समिति में बताया कि विभिन्न पदों एवं विभिन्न स्थानों पर रखे जाने वाले पदाधिकारियों के बारे में एक जैसी नीति अपनानी चाहिए ताकि ऐसा न हो कि अच्छे एवं धार्मिक स्थान केवल कुछ लोगों का एकाधिकार बन जाए। दूसरे, लोगों को अनचाहे एवं कठिन स्थानों पर हमेशा जबरदस्ती नहीं रखा जाए। तीसरे, व्यक्ति को कमजोर अच्छा स्थान प्राप्त हो जाए। चौथे, पदाधिकारियों को स्थान अच्छा दिया जाए ताकि उनसे कुशल कार्य प्राप्त किया जा सके।

पञ्चायती राज सेवाओं के सम्बन्ध में जब मुख्य कार्यपालिका अधिकारी औपचारिक नियुक्तियाँ करते तो उन कर्मचारियों को विभिन्न पदावस्था समितियों में भेजा जाना चाहिए। पञ्चायत समिति में कर्मचारियों को रखने का कार्य विकास अधिकारी द्वारा किया जाना चाहिए। कर्मचारियों का स्थानान्तरण भी विकास अधिकारी की आज्ञा में होना चाहिए। किन्तु दो वर्ष निकलने से पूर्व कोई भी स्थानान्तरण नहीं होना चाहिए। अध्यापको का स्थानान्तरण सत्र के बीच में नहीं होना चाहिए। यदि किसी कारणवश दो साल में पूर्व या सत्र के बीच में स्थानान्तरण जरूरी बन जाए तो जिता धन समिति की पूर्व स्वीकृति लेना आवश्यक है। स्थानान्तरण वाले प्रादेशों में यह लिखा जाना चाहिए कि नियुक्ति कब हुई थी, स्थानान्तरण क्यों हो रहा है और जिता धन समिति की स्वीकृति प्राप्त की गई है या नहीं।

सेवाओं में आकर्षण एवं प्रतिरोध—किमी भी संस्था के सफल एवं सरल संचालन के लिए उसमें आकर्षण एवं प्रतिरोधों की पर्याप्त व्यवस्था किया जाना परम आवश्यक है। कार्य करने वाले व्यक्तियों को यह चेतना रहनी चाहिए कि यदि उन्होंने अच्छा एवं कुशल कार्य किया तो इसके लिए उन्हें पुरस्कृत किया जाएगा और यदि उन्होंने अपने कर्तव्यों के पालन में अवहेलना वरती या अकार्यकुशलता दिखाई तो उन्हें पद से गिरा दिया जाएगा। मादिक अली समिति के शब्दों में आकर्षकों का अभाव सामान्य रूप से असन्तोष एवं परिणाम स्वरूप कार्य में उत्साह तथा लगन के अभाव में फलीभूत होता है जबकि प्रतिरोधों का अभाव प्रायः अयोग्यता एवं अनुत्तरदायित्वता को उत्पन्न करता है।¹ प्रभावशाली प्रतिरोध लागू करने की दृष्टि से लगातार देखभाल एवं पर्यवेक्षण रखना और कार्य का नियमित मूल्यांकन करना अत्यन्त उपयोगी होता है। यह पर्यवेक्षण एवं निरीक्षण की व्यवस्था निरन्तर चलनी चाहिए और इसके अनुसार आवश्यक कार्यवाही भी की जानी चाहिए। कई बार ऐसा होता है कि खराब और अकार्यकुशल कर्मचारी इस कार्यक्रम से बच जाते हैं और उनको अच्छा स्थान भी प्राप्त हो जाता है किन्तु यह कभी नहीं होना चाहिए। यदि कोई व्यक्ति एक स्थान पर रह कर अपने उत्तरदायित्वों को कुशलता एवं सफलतापूर्वक नहीं निभा सका तो उसे अच्छी जगह परिवर्तित नहीं किया जाना चाहिए। अधिकारी के कार्य के बारे में उसके गुप्त प्रतिवेदन में विशेष नोट देना चाहिए। यदि एक व्यक्ति की कार्यक्षमता का अभिलेख लगातार खराब रहा है और उसने दी गई चेतावनियों की तरफ कोई ध्यान नहीं दिया है तथा दिए गए सुधार के लिए सुझावों की अवहेलना की है तो उसके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करनी चाहिए और उपयुक्त कदम उठाना चाहिए।

पदोन्नति के अवसर सेवाओं के लिए सर्वाधिक महत्वपूर्ण आकर्षण होते हैं। सेवाओं की पदोन्नति के बारे में एक निश्चित एवं पूर्व निर्धारित नीति होनी चाहिए ताकि अच्छे एवं कुशल कार्य के लिए पुरस्कार दिया जा सके। सरकारी को अपने भविष्य की सम्भावनाओं के बारे में सोच कर आगे बढ़ना चाहिए। प्रभावशील पदोन्नति की व्यवस्था के लिए एक निष्पक्ष यन्त्र का होना आवश्यक है। मादिक अली समिति ने यह सिफारिश की कि राज्य-सरकार द्वारा पदोन्नति के लिए मापदण्ड एवं नीति निर्धारित कर देना चाहिए। जिले के लिए एक सामान्य वरिष्ठ सूची बना लेनी चाहिए और पदोन्नति करते समय योग्यता एवं वरिष्ठता दोनों को ध्यान में रखा जाना चाहिए। आकर्षण सेवाओं के प्रत्येक वर्ग के लिए आवश्यक है। पचायती राज व्यवस्था में विकास अधिकारी, प्रसार अधिकारी, ग्राम सेवक और अध्यापक महत्वपूर्ण कार्यकर्त्ता हैं। इन सभी कार्यकर्त्ताओं के लिए आकर्षण प्रदान करने

1. "Absence of incentives generally leads to disappointment and consequently loss of zeal and enthusiasm in work ; while absence of deterrents invariably breeds in competence and complacency."

के हेतु विशेष नीतियाँ अपनाई जानी चाहिए। सादिक अली समिति ने इन नीतियों का विस्तार से उल्लेख किया है।

ग्राम सेवक के लिए जो पदोन्नति के अवसर प्राप्त हैं उनके अनुसार उन्हें चयन स्तर के पदों पर लिया जा सकता है तथा प्रसार अधिकारियों के रूप में पदोन्नत किया जा सकता है। सरकार ने निर्णय के अनुसार प्रसार अधिकारियों के पदों का कुछ प्रतिशत ग्राम सेवकों की पदोन्नति करके भरे जाने के लिए रखा गया है। यह निर्णय अत्यन्त महत्वपूर्ण है। पचास प्रतिशतों के प्रसार अधिकारियों को पदोन्नति के लिए कई अवसर प्राप्त हैं। वे विकास अधिकारी या ग्राम० ए० एस० अधिकारी बन सकते हैं तथा उनकी विभागीय पदोन्नति हो सकती है। ऐसे अनेक विकास अधिकारी हैं जिनको कि प्रसार अधिकारी पद से पदोन्नत किया गया है। एक सशोधन के अनुसार प्रसार अधिकारियों को पदोन्नत करके राजस्थान प्रशासकीय सेवा में लिया जा सकता है। इस प्रकार प्रसार अधिकारियों के लिए पदोन्नति के अवसर पर्याप्त अच्छे हैं और उन्हें श्रेष्ठ तथा कुशल कार्य के लिए प्रेरित कर सकते हैं। ग्राम सेवकों एवं प्रसार अधिकारियों के लिए जिला स्तर एवं राज्य स्तर की प्रतियोगिताएँ की जानी चाहिए। जो ग्राम सेवक जिला स्तर पर प्रथम पाए उसको एक अतिरिक्त अग्रिम वेतन वृद्धि तथा जो राज्य स्तर पर प्रथम और द्वितीय रहे उसको दो अग्रिम वेतन वृद्धियाँ दी जानी चाहिए। विभिन्न प्रसार अधिकारियों के लिए भ्रमण से प्रतियोगिताएँ कराई जानी चाहिए।

जब अध्यापकों को मिडिल स्कूल से पचासवीं राज क्षेत्र में स्थानाल्लरित किया जाए तो उन्हें पदोन्नति के अवसर प्राप्त होने चाहिए। सादिक अली समिति ने सुझाया कि शिक्षा प्रसार अधिकारियों के कम से कम पचानव प्रतिशत पद आवश्यक योग्यताओं एवं अनुभव वाले प्राथमिक तथा मिडिल स्कूल के अध्यापकों की पदोन्नति करके भरे जाने चाहिए। अध्यापकों की जिला एवं राज्य स्तर पर प्रतियोगिताएँ संगठित की जानी चाहिए और तत्नुसार उनको पुरस्कार प्राप्त होना चाहिए। श्रेणी विहीन एवं पदोन्नत प्रकार अधिकारी तथा विकास अधिकारी अपनी पदोन्नति के लिए राजस्थान प्रशासकीय सेवा की ओर देख सकते हैं। यह पर्याप्त प्रेरणा आवश्यक है। जिन ग्राम० ए० एस० अधिकारियों का विकास अधिकारी बनाया जाता है वे पञ्चहत्तर रुपये मासिक ॥ अधिक वेतन प्राप्त करते हैं। यदि विकास अधिकारी के रूप में पदाधिकारी अच्छा कार्य करे तो उसे विकास विभाग या जिला परिषद में वरिष्ठ पद पर नियुक्त करके पुरस्कृत किया जाना चाहिए। विकास अधिकारियों को उनकी कार्यसम्पत्ति के आधार पर राज्य स्तर पर प्रतियोगिताएँ की जानी चाहिए।

सेवा वर्ग का प्रशिक्षण

[The Training of Personnel]

किसी भी संगठन में योग्य कर्मचारी केवल दो ही स्थिति में आ सकते हैं। एक तो तब जब कि उन्हें उनके उत्तरदायित्वों एवं कर्तव्यों के बारे में पूरी जानकारी दी जाए तथा सम्भावित समस्याओं को रोकने तथा मुलभूत उपाय बताए जाए और दूसरे तब जब कि वह कर्मचारी अपने पद पर कार्य

करते हुए भूल और सुधार की प्रक्रिया द्वारा स्वयं ही इन सब बातों की जानकारी प्राप्त करले। इनमें जो वाद वाली प्रक्रिया है वह पर्याप्त असुरक्षित, अनिश्चित एवं लम्बे समय वाली है। इन सभी दोषों से बचने के लिए प्रथम तरीके का समर्थन किया जाता है जिसके अनुसार कर्मचारियों एवं अधिकारियों को उनके कार्य का सेवा से पूर्व अथवा सेवा काल में प्रशिक्षण देने का प्रबन्ध किया जाता है। पंचायती राज संस्थाओं में सेवी वर्ग के पर्याप्त प्रशिक्षण का महत्व बहुत पहले से स्वीकार कर लिया गया है। प्रजातन्त्रात्मक विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया में जिसमें कि सत्ता को निर्वाचित प्रतिनिधियों को सौंपा जाता है, जनता के प्रतिनिधियों को प्रशिक्षित करने की आवश्यकता बढ़ जाती है। जो व्यक्ति इन संस्थाओं में रखे जाते हैं उनके दृष्टिकोण को नए परिवर्तन के अनुसार बदला जाना जरूरी बन जाता है। पंचायती राज के सन्दर्भ में प्रशिक्षण के दो रूप हो सकते हैं। प्रथम, निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं गांव के नेताओं को दिया जाने वाला प्रशिक्षण एवं दूसरे, पंचायती राज में कार्य करने वाले सेवी वर्ग को दिया जाने वाला प्रशिक्षण। सरकार एक प्रकार से एक आंगिक इकाई होती है और उसका कोई भी भाग या संगठन अकेले में कार्य नहीं कर सकता। पंचायती राज संस्था का सफल कार्य संचालन सरकार की अन्य इकाइयों के सहयोग एवं समन्वय पर आधारित है। अतः अन्य विभाग के लोगों को भी पंचायती राज के सिद्धान्तों एवं दर्शन का अध्ययन करा दिया जाए।

राजस्थान में पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकर्त्ताओं को प्रशिक्षित करने का कार्यक्रम बहुत पहले ही प्रारम्भ कर दिया गया है। २ अक्टूबर, १९५९ को पंचायती राज के रिचय से पूर्व ही यहां प्रशिक्षकों के लिए प्रशिक्षण कैंप लगने प्रारम्भ हो गए थे। देहाती जनता एवं निर्वाचित प्रतिनिधियों को पंचायती राज के लक्ष्यों के बारे में शिक्षित करने के लिए कदम उठाए गए। एक प्रसार अधिकारी या सामाजिक कार्यकर्त्ता पंचायत क्षेत्र के प्रत्येक गांव में भेजा गया जो कि प्रातःकाल एक छोटी सेमिनार और सायंकाल लोगों की आम सभा आयोजित कर सके जिसमें कि वह पंचायती राज की योजना एवं रचना को समझा सके। सामुदायिक विकास एवं सहयोग मन्त्रालय के आधीन संस्थाओं में प्रशिक्षण की सुविधाएं थीं। इनके अतिरिक्त अधिकारियों एवं गैर-अधिकारियों के प्रशिक्षणार्थ राज्य में अन्य संस्थाएं खोली गईं। मई १९६१ में उदयपुर में एक पंचायती राज अध्ययन कैंप संगठित किया गया जिसमें मन्त्री, प्रमुख, प्रधान, तथा सामुदायिक विकास एवं पंचायती राज सम्बन्धित राज्य तथा केन्द्रीय स्तर के सरकारी अधिकारी थे। राजस्थान में भी एक सेमिनार आयोजित किया गया जिसमें कि संसद सदस्यों को बुलाया गया। मई-जून, १९६१ में जनता को प्रशिक्षित करने की विस्तृत योजना व पुनः शुरू किया गया। पंचायत मुख्य कार्यालयों पर प्रसार अधिकारियों एवं ग्राम सेवकों द्वारा प्रशिक्षण कैंप संगठित किए गए। गैर अधिकारी सदस्यों को प्रशिक्षित करने के लिए पंचायत, पंचायत समिति और जिलामुत्तर पर प्रशिक्षण कैंप संगठित करने का प्रावधान है। राजस्थान में अनेक पंचायती राज अध्ययन केन्द्र हैं जहां पंचायत समिति के सदस्यों, न्याय पंचायत के सदस्यों एवं समिति तथा ग्राम पंचायत के सचिवों को प्रशिक्षित किया जाता है। विक

अधिकारियों को अध्ययन केन्द्रों में प्रशिक्षण दिया जाना है। त्रिन विकास अधिकांशियों ने क्षेत्र में दो वर्षों में अधिक कार्य किया है उनको तीन सप्ताह के लिए रिक्रेशर (Refresher) प्रशिक्षण के लिए भेजा जाता है। जिला स्तर के अधिकारियों को भी अध्ययन केन्द्रों में भेजा जाता है। उच्चतर के अधिकारियों, जैसे मरवाड़ी मजिस्ट्रेट, विभागाध्यक्ष, जिलापंच आदि को सामुदायिक विकास की राष्ट्रीय प्रशिक्षणयात्रा हैदराबाद में प्रशिक्षण के लिए भेजा जाता है।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि प्रशिक्षण के बाद अधिकारी एक मरवाड़ी मजिस्ट्रेट दोनों ही अपने कर्तव्यों का पालन करने में अधिक कुशल हो सकते हैं। किन्तु हमारे लिए यह जरूरी है कि प्रशिक्षण सही प्रकार का होना चाहिए। प्रशिक्षण के आम केवल सभी मिल सकने हैं जबकि प्रशिक्षण मात्रा एक गुण दोनों की दृष्टि से पर्याप्त हो। सार्विक सभी मजिस्ट्रेट के अनुसार एक उपयोगी प्रशिक्षण कार्यक्रम के लिए कुछ बातें जरूरी हैं। प्रथम, इस प्रकार के प्रशिक्षण का समय उनके कर्तव्यों को कुशल रूप से संचालित करना होना चाहिए। इसका सैद्धान्तिक आधार हो तथा साथ ही व्यावहारिक महत्व भी हो। केवल सिद्धान्त प्रयत्न कहा की पढ़ाई ही पर्याप्त नहीं है। हममें प्रशिक्षणार्थी रुचि नहीं लेता और न ही इसकी कोई व्यावहारिक उपयोगिता है। दूसरे प्रशिक्षण कार्यक्रम मनोरंजक होना चाहिए तथा आकर्षक होना चाहिए। यह सभी हो सकता है जबकि विषयवस्तु को उचित रूप से रखा जायेगा तथा पुस्तकालय, वाचनालय, मनोरंजन की सुविधा आदि के रूप में वातावरण का उपयुक्त बनाया जायेगा। प्रशिक्षण कार्यक्रम का टेस्ट यह होना चाहिए कि प्रशिक्षणार्थी प्रशिक्षण कार्यक्रम में रुचि लें तथा उसके प्रति आकर्षित हों। तीसरे, प्रशिक्षण कार्यक्रम द्वारा प्रशिक्षणार्थी की प्रचालनी राज समस्याओं एवं उसके विभिन्न कार्यक्रमों के प्रति सही दृष्टिकोण बनाने में मदद प्राप्त होनी चाहिए।

यदि इन मापदण्डों के आधार पर विचार किया जाये तो राजस्थान में प्रचालनी गई प्रशिक्षण योजनाओं में पर्याप्त सुधार की आवश्यकता है। सार्विक सभी मजिस्ट्रेट ने अपने अध्ययन के दौरान यह पाया कि यहाँ की प्रशिक्षण योजना कई प्रकार से दोषपूर्ण है जैसे कि यहाँ पर प्रशिक्षण के व्यावहारिक पहलु पर जोर नहीं दिया गया है। अतः यह अधिक से अधिक सैद्धान्तिक होनी जा रही है। दूसरे, प्रशिक्षण कार्यक्रम बहुत कुछ परम्परागत से बन गये हैं और इनमें भारी सुधार की आवश्यकता है। ये प्रशिक्षणार्थी में उत्साह पैदा नहीं कर पाते। प्रशिक्षण केन्द्रों पर अध्यापक वर्ग पर्याप्त योग्य नहीं है। कुछ प्रशिक्षक तो स्वयं ही व्यावहारिक ज्ञान नहीं रखते। वे काम के व्यवहार में उत्तम होने वाली वास्तविक समस्याओं से अनभिज्ञ रहते हैं। चौथे, प्रशिक्षण केन्द्रों की पर्याप्त रूप से भूमि, वाचनालय तथा व्यावहारिक प्रदर्शन के लिए धन्य सुविधाएं प्रदान नहीं की गईं। पाचवें प्रशिक्षण कार्य का एक महत्वपूर्ण अवरोधक कोर्स की पुस्तकों का अभाव है। जो पुस्तक प्राप्त है वे सामान्य प्रकृति की हैं तथा उनको विभिन्न प्रशिक्षणार्थियों की आवश्यकताओं को ध्यान में रख कर तैयार नहीं किया गया है। प्रशिक्षण केन्द्रों में जब प्रशिक्षणार्थी अपना अध्ययन कार्य समाप्त कर लेते हैं तो वेद में उनको जारी रखने की व्यवस्था नहीं है। क्षेत्रीय समस्याओं को भी पर्याप्त महत्व नहीं दिया

ता। साथ ही प्रशिक्षण कार्यक्रमों में दृष्टिकोण की रचना पर विशेष ध्यान दिया जाता।

इस प्रकार हम देखते हैं कि राजस्थान में पंचायती राज्य संस्थाओं के अधिकारी एवं गैर-अधिकारियों को प्रशिक्षित करने के लिए जो कार्यक्रम चलाया जा रहा है वह अपर्याप्त एवं दोषपूर्ण है। प्रत्येक प्रशिक्षण कार्यक्रम उपयोगी बनाने की पहली शर्त यह है कि प्रशिक्षण प्राप्त करने वाले लोग उपयोगी मानने लगे। यदि उम्मीदवार द्वारा उसे दीये गये अवसरों का लाभ नहीं उठाया जाता तो कोई भी प्रशिक्षण कार्यक्रम सफल नहीं बन सकता। स्थिति उस समय और भी सोचनीय बन जाती है जबकि प्रशिक्षणार्थी प्रशिक्षण को केवल एक औपचारिक खानापूनि मानने लगता है। इसे इसलिए पूरी करता है क्योंकि उसे पूरी करनी है। इस दृष्टिकोण से एक ओर तो कार्यकुशलता को धक्का लगता है और दूसरी ओर प्रशिक्षण योजना निरर्थकता सिद्ध हो जाती है। प्रशिक्षणार्थी प्रशिक्षण में प्राप्त ज्ञान एवं अपने वास्तविक व्यवहार के बीच सम्बन्ध स्थापित नहीं कर पाते। ऐसी स्थिति सुधार के लिए गम्भीर कदम उठाया जाना जरूरी है। प्रशिक्षण कार्यक्रम को आकर्षक एवं उपयोगी बनाना होगा। इसके लिए दो प्रकार के कार्य किये जायें—प्रथम तो प्रशिक्षण की विषयवस्तु में सुधार किया जाय और दूसरे, प्रशिक्षण केन्द्रों की दशाओं एवं वातावरण को सुधारा जाय।

गैर-अधिकारियों का प्रशिक्षण (Training of non-officials)—
गैर-अधिकारियों के प्रशिक्षण कार्यक्रम के बारे में एक सबसे उल्लेखनीय बात यह है कि पंचायत समिति एवं न्याय पंचायत के जिन सदस्यों को प्रशिक्षण के लिए मनोनीत किया जाता है वे प्रशिक्षण केन्द्रों में उपस्थित नहीं होते। राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम १९५६ में यह प्रावधान है कि यदि पंचायत समिति के सदस्य जिला परिषद् द्वारा तीन बार नोटिस दिये जाने पर भी प्रशिक्षण केन्द्रों में उपस्थित न हो सकें तो उनकी सदस्यता समाप्त कर दी जायेगी। यह प्रावधान अत्यन्त महत्वपूर्ण है। इससे प्रशिक्षण संस्थाओं की उपस्थिति में सुधार हुआ है किन्तु अभी भी स्थिति संतोषजनक नहीं है। प्रशिक्षण केन्द्रों के प्रति गैर-अधिकारी सदस्यों में अवहेलना की भावना के अनेक कारण हैं। इनमें से कुछ तो प्रशिक्षणार्थी की परिस्थितियों से सम्बन्ध रखते हैं और कुछ प्रशिक्षण के रूप से सम्बन्धित है। जहां तक सम्भव हो सके वहां तक गैर-अधिकारी प्रशिक्षणार्थियों को उनकी व्यक्तिगत कठिनाईयों के साथ समायोजित कर देना चाहिए। जहां तक प्रशिक्षण के रूप एवं विषय का प्रश्न है वह ऐसा होना चाहिए कि प्रशिक्षणार्थी अपनी कुछ असुविधाओं के बावजूद भी उसमें भाग लेने के लिए उत्सुक हों।

गैर-अधिकारियों के प्रशिक्षण को उपयोगी बनाने के लिए सादिक अली समिति ने कुछ सुझाव प्रस्तुत किए हैं, वे निम्न प्रकार हैं—

(१) प्रशिक्षण कार्यक्रम का समय ऐसा नहीं होना चाहिए जबकि प्रशिक्षणार्थी कृषि कार्य में व्यस्त हों अर्थात् बोने या काटने में। जो समय चुना जाये वह कार्यों की दृष्टि से फालतू होना चाहिए।

(२) जब जिला परिषद् गैर-अधिकारियों को प्रशिक्षण के लिये निश्चित करे तो उसे पर्याप्त सजगता-वर्तनी चाहिए। प्रशिक्षण कार्यक्रमों

का एक पूरा नोटिस दिया जाये। इसे कम से कम पंद्रह दिन पूर्व निश्चित चाहिए। प्रशिक्षणार्थी को यह अवसर मिलना चाहिए कि वह वहाँ में जो भी समय अपने प्रशिक्षण के लिए छूट से। बिना परिपक्व को प्रशिक्षण का समय एवं प्रशिक्षणाधिकारियों की सूची प्रसारित करनी चाहिए। प्रशिक्षणाधिकारियों से यह ज्ञान करना चाहिए कि उन्हें कौनसा समय प्रति उपयुक्त रहेगा।

(३) प्रशिक्षणाधिकारियों के प्रत्येक समूह के लिए निवास स्थान दे व्यवस्था होनी चाहिए। उनको जो भोजन दिया जाय, वह यद्यपि कम खर्च हो किन्तु अच्छा होना चाहिए। प्रशिक्षणाधिकारियों को भी इस के प्रबन्ध में बढाना चाहिए।

(४) प्रशिक्षणाधिकारियों के प्रत्येक समूह को भासपास के स्थानों पर दिग्दर्शन कराना चाहिए। उसे वेन्ड के चारों ओर के महत्त्वपूर्ण एवं हितपूर्ण स्थानों पर ले जाया जाना चाहिए।

(५) प्रशिक्षण तथा अध्यापक-वर्ग को प्रशिक्षणाधिकारियों के वास्तविक सम्बन्ध विकसित करने चाहिए।

(६) प्रशिक्षण केन्द्रों में कुछ मनोरंजन की सुविधाएँ दी जानी चाहिए और खेलकूद का भी प्रबन्ध होना चाहिए।

(७) प्रशिक्षण में पूर्ण रूप से सैद्धान्तिक दृष्टिकोण में व्यावहारिक दृष्टिकोण भी अपनाया जाय।

(८) प्रशिक्षणाधिकारियों को हिंदी में लिखी हुई लोकप्रिय पुस्तकें दी जानी चाहिए। जब वे अपना प्रशिक्षण समाप्त करके बाहर भावें तो उनके उपयोग के लिए छपा हुआ या टाइप किया हुआ कुछ विवरण का प्रसारित किया जाना चाहिए।

(९) प्रशिक्षण केन्द्रों में एक अच्छा पुस्तकालय तथा वाचनालय होना चाहिए।

(१०) जो प्रशिक्षणार्थी प्रशिक्षण में अपने भाग को विशेषरूप से लेते हैं उन्हें उनकी योग्यता का प्रमाण-पत्र देना चाहिए।

(११) गैर-अधिकारी प्रशिक्षणाधिकारियों को प्रशिक्षण काल में ईश्वर मत्ता दिया जाना चाहिए। रहने एवं भोजन के प्रबन्ध का सर्वार्थ प्रशिक्षणार्थी को स्वयं ही उठाना होगा।

(१२) राष्ट्रीय प्रशिक्षण शाला में प्रशिक्षण पाने वालों को उनके नियमित वेतन के अतिरिक्त वस रुपये प्रतिदिन की दर से दैनिक भत्ता मिलना चाहिए।

अधिकारियों का प्रशिक्षण (Training of officials) — शिक्षण अधिकारियों को उनका प्रशिक्षण थोरियेन्टेशन एवं अध्ययन केन्द्र में होना चाहिए। इसे के लिए दिया जाता है। दो वर्ष तक वहाँ में कार्य करने के बाद उन्हें तीन सप्ताह के गिफ्टेड प्रशिक्षण के लिए भेजा जाता है। तारिफ समिति के अनुसार विकास अधिकारियों का प्रशिक्षण सततपत्रनक रूप में हो रहा है। उसमें यहाँ-तहाँ कुछ संशोधन करने की आवश्यकता है। समिति इस सम्बन्ध में निम्न सुझाव देती है—

(१) अधिकारी प्रशिक्षण शाला (O.T.S) में आर. ए. एम अधिकारियों को दिये जाने वाले आधारभूत प्रशिक्षण (Foundational Training) में अधिकारियों को पंचायती राज्य एवं सामुदायिक विकास को एक अलग विषय के रूप में पढ़ाना चाहिए तथा प्रशिक्षण के अन्त में ली जाने वाली परीक्षा में इस विषय को मिलाना चाहिए।

(२) विकास अधिकारियों को दिया जाने वाला प्रशिक्षण सैद्धान्तिक होने की अपेक्षा दृष्टिकोण निर्माण एवं विकास तथा प्रसार से सम्बन्धित होना चाहिए।

(३) प्रशिक्षण के समय आपसी सम्बन्धों के पहलू पर अधिक जोर देना चाहिए। पंचायती राज्य से सम्बन्ध के विषय पर बोलने के लिए वरिष्ठ अधिकारियों, योग्य सामाजिक कार्यकर्त्ताओं, विश्वविद्यालय के अध्यापकों तथा राज्य के मंत्रियों को आमंत्रित किया जाना चाहिए।

(४) पंचायत समिति में लेखा-प्रक्रिया को विकास अधिकारियों के प्रशिक्षण का एक अलग विषय होना चाहिए।

(५) व्यावहारिक प्रशिक्षण के लिए स्थान छांटते समय पर्याप्त ध्यान रखना चाहिए। प्रशिक्षणार्थी को पन्द्रह दिन के लिए वास्तव में सफल एवं योग्य विकास अधिकारी के साथ कार्य करने का अवसर देना चाहिए।

प्रसार अधिकारियों का प्रशिक्षण (Training for Extension Officers)—कृषि प्रसार अधिकारियों को सरकारी कृषि फार्मों में सेवा से पूर्व पन्द्रह दिन का प्रशिक्षण दिया जाता है। सहकारी प्रसार अधिकारियों को सहकारी प्रशिक्षण स्कूल में एक वर्ष का प्रशिक्षण दिया जाता है। सादिक अली समिति ने अपने अध्ययन के दौरान पाया कि जो प्रसार अधिकारी पंचायत समितियों को भेजे जाते हैं उनको पर्याप्त व्यवहारिक ज्ञान नहीं होता। वे सामान्यतः अपने सैद्धान्तिक ज्ञान को व्यावहारिक समस्याओं में लागू नहीं कर पाते। इसलिए प्रसार अधिकारी ग्रामसेवकों को प्रभावशील निर्देशन एवं सहयोग नहीं दे पाते। समिति ने कृषि प्रसार अधिकारियों के प्रशिक्षण कार्यक्रम के सम्बन्ध में कुछ सुझाव दिये किन्तु सहकारी प्रसार अधिकारियों के प्रशिक्षण सम्बन्धी प्रबन्ध को संतोषजनक माना।

ग्रामसेवकों का प्रशिक्षण (The Training for Gramsevak)—ग्रामसेवक देहाती विकास कार्यक्रमों में महत्वपूर्ण कार्य करते हैं। उनकी कार्य-कुशलता एवं लगनपूर्ण कार्य के स्तर पर गांवों का विकास निर्भर करता है। ग्रामसेवक को इस प्रकार प्रशिक्षित किया जाना चाहिये कि वह किसान के लिए एक सच्चा निर्देशक साबित हो सके। उसे गांव की समस्याओं एवं ग्रामीण मनोविज्ञान की अच्छी जानकारी होनी चाहिए।

राजस्थान में कई ग्रामसेवक प्रशिक्षण केन्द्र हैं। सादिक अली समिति ने इन प्रशिक्षण केन्द्रों का अध्ययन करने के बाद पाया कि ग्रामसेवकों का प्रशिक्षण संतोषजनक रूप से नहीं किया जा रहा है। समिति को इसमें अनेक दोष देखने को मिले। प्रथम, प्रशिक्षणार्थी अपने प्रशिक्षण के बारे में उत्साहपूर्ण एवं प्रसन्न नहीं थे। दूसरे, प्रशिक्षण केन्द्रों में व्यावहारिक कार्य पर अधिक ध्यान नहीं दिया जाता। वे व्यावहारिक क्षेत्र प्रदर्शन की पर्याप्त सुविधा

नहीं रखते। तीसरे, निर्धारित पाठ्य-क्रम के अनुसार प्रशिक्षणार्थियों को पुनर्कें नहीं मिल पाता। चौथे, प्रशिक्षण केंद्र क्षेत्र की समस्याओं में सम्बन्ध नहीं रखते। पाचवें, प्रशिक्षण इन बातों मतावजनक नहीं है। छठे, सैद्धांतिक प्रशिक्षण पर बहुत जोर दिया जाता है। सातवें, प्रशिक्षणार्थी और प्रशिक्षणार्थी के बीच व्याप्तगत सम्पर्क नहीं रहता। उनमें से कई एक तो मशीन की तरह अपना काम करते हैं। आठवें, ग्रामसेवकों को बहुत काम करना पड़ता है और उनका काम कई प्रकार का होता है अतः उस पर प्रशिक्षण का पूरा प्रभाव नहीं पड़ पाता।

सादिक असी समिति ने ग्रामसेवकों के प्रशिक्षण की इन विभिन्न समस्याओं पर पर्याप्त विचार करने के बाद इसमें सुधार करने के लिए कुछ सुझाव प्रस्तुत किये। समिति ने बताया कि प्रशिक्षण केंद्रों में निवास एवं भोजन की परिस्थितियों को बदला जाना चाहिए। प्रशिक्षण केंद्र के प्रशिक्षण को प्रशिक्षणार्थियों से व्यक्तिगत सम्पर्क रखने चाहिए ताकि उनकी हर सुविधा का प्रबन्ध किया जा सके, खेतकृष एवं मनोरंजन के लिए भी पर्याप्त सुविधा दी जानी चाहिए। दूसरे, अध्यापकों एवं प्रशिक्षणार्थियों के बीच व्यक्तिगत सम्पर्क बढ़ाने चाहिए, ताकि प्रशिक्षण केंद्रों में मनोरंचारिक एवं घरलू बात-बरण तैयार किया जा सके। तीसरे, व्यावहारिक कार्य के लिए पर्याप्त सुविधाएं मिलनी चाहिए। केवल सैद्धांतिक निर्देश अधिक कुछ नहीं कर पाते। ग्रामसेवकों को व्यावहारिक ज्ञान और व्यावहारिक दृष्टिकोण मिलना चाहिए। सैद्धांतिक ज्ञान तो बेवस इसलिए उपयोगी होता है कि वह पचायती राज एवं सामुदायिक विकास को समझने के लिए आधार प्रदान करता है। चौथे प्रशिक्षण केंद्रों में व्यावहारिक कार्य पर जोर देने के अतिरिक्त प्रशिक्षणार्थियों का सत्र के अन्तिम तीन महीनों के लिए विभिन्न पचायत समितियों में भेज देना चाहिए। इससे प्रशिक्षणार्थी प्रशिक्षण केंद्रों में अधिक समय रहने से उत्पन्न भ्रष्टि एवं उदामीनता से बच जायेगा। इस प्रकार ग्रामसेवकों के प्रशिक्षण के दो सत्र होने चाहिए। प्रथम सत्र के, प्रथम दो महीनों में वह प्रशिक्षण केंद्र में रहे और आखिरी तीन महीनों में पचायत समिति में सम्बन्धित हो जाय। इसी प्रकार दूसरे सत्र में भी प्रथम दो महीने वह केंद्र में रहे और बाकी तीन महीने वह किसी पचायत समिति में भेज दिया जाय। जिस समय प्रशिक्षणार्थी को पचायत समिति में लगाया जाए उसे पच्चीस रुपया प्रतिमाह अतिरिक्त भत्ता मिलना चाहिए। उसे प्रत्येक सत्र में सत्वागत प्रशिक्षण एवं पचायत समिति में जाने के बीच के समय में पन्द्रह दिन का अवकाश मिलना चाहिये। पाचवें, ग्रामसेवकों के लिए पाठ्यपुस्तकों का प्रभाव अपने आप में एक विरोधाभास है। जैसे पचायती राज और सामुदायिक विकास पर इनका साहित्य है किन्तु ग्रामसेवकों को पाठ्यपुस्तकें नहीं मिल पाती, यह अंतरण चिन्ताजनक है। यदि पुस्तकें हैं भी तो वे सामान्य प्रकृति की हैं और अंग्रेजी भाषा में हैं। अतः यह बहुत आवश्यक है कि लोकप्रिय एवं सरल भाषा में गैर तकनीकी तरीके से हिन्दी माध्यम में लिखी गई पुस्तकें प्रशिक्षणार्थियों को मुलम हो सकें। ये पुस्तकें प्रशिक्षण के पाठ्यक्रम पर आधारित होनी चाहिए।

छठे, डीप फार्म एवं दुग्ध शाखा में व्यावहारिक कार्य एवं ज्ञान के लिए प्रत्येक प्रशिक्षण केंद्र में उसका अपना काम तथा दुग्धशाखा दोनों

चाहिए। दुग्ध शाला में पर्याप्त मवेशियां हों। मवेशियों एवं कुक्कुटों की प्रशिक्षणाधिकारियों द्वारा देखभाल की जाने चाहिए। साथमें, ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए कि एक क्षेत्र के प्रशिक्षणाधिकारियों को उम्मीद में यथामुह्य रहना जाना चाहिए। वर्तमान में स्थिति इससे भिन्न है क्योंकि यह देखने में आता है कि जो प्रशिक्षणार्थी टोंक, कोटा या गंगानगर जिलों के हैं उनको प्रशिक्षण के लिए ग्राममेवक प्रशिक्षण केन्द्र गढ़ी (वांसवाड़ा जिला) भेज दिया जाता है। ऐसी स्थिति में प्रशिक्षणार्थी खुश नहीं रहते क्योंकि वे घर से काफी दूर पड़ जाते हैं। इनके अतिरिक्त उन्हें जो प्रशिक्षण प्राप्त होता है वह भी जल-वायु, भूमि तथा कृषि के तरीके आदि के अन्तर के कारण कम उपयोगी रह जाता है और उसे वे व्यवहार में कम काम में ले पाते हैं। साथमें, प्रशिक्षण केन्द्रों की क्षेत्रों के आधार पर विषयों को महत्व देना चाहिए। कृषि की दृष्टि में भी क्षेत्र में विशेष महत्व की फसलों पर जोर दिया जाना चाहिए।

स्थानीय सरकार पर पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण

(SUPERVISION AND CONTROL
OVER LOCAL GOVERNMENT)

स्थानीय निकायों का महत्व स्थानीय जनता की स्थानीय आवश्यकताओं को तत्काल वम अर्थ में और उचित ढंग से सन्तुष्ट करने में होता है। यही इनकी स्थापना का मूल आधार है और इसी मापदण्ड के आधार पर विभिन्न स्थानीय निकायों का मूल्यांकन किया जा सकता है। यदि कोई स्थानीय निकाय अपने इस लक्ष्य को पूरा नहीं कर पाता तो या तो उसमें आवश्यक सुधार किए जाने चाहिए अथवा उसे समाप्त करना पड़ेगा। इन दोनों ही विवक्षों को ध्यान में रखते हुए किसी ऐसे यंत्र की स्थापना करना भी जरूरी बन जाता है जो कि समय-समय पर इन निकायों के वास्तविक व्यवहार का निरीक्षण करता रहे और उसके आधार पर आवश्यक अनुशासनात्मक कार्यवाही करता रहे। पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण प्रशासन को प्रजातन्त्रात्मक रूप देने में महत्वपूर्ण योगदान करते हैं। जब तक एक सस्था के कार्यकर्ताओं को यह भान न हो कि कोई इनके कार्यों को देख रहा है और यदि उन्होंने अपने दायित्वों का सही रूप में निर्वाह नहीं किया तो वे दण्डित हो सकते हैं तब तक वे उस रूप में कार्य करने के लिए प्रेरित नहीं होते जिस रूप में कि उन्हें होना चाहिये। इसके अतिरिक्त पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण विभाग में प्रशासनिक अधिकारियों के स्वेच्छाचारी एवं अनुसरणीय बनने की संभावना बढ़ जाती है और स्थानीय स्तर पर नौकरशाही बनती है, जो कि जनता की सेवा करने के स्थान पर अपनी लालफीताशाही, देरी, भाई-भतीजावाद, भ्रष्टाचार आदि विशेषताओं से उसे पर्याप्त परेशान करती है। अर्थात् महोदय का यह कथन महत्वपूर्ण है कि स्थानीय सत्ताएं गैर-सम्प्रभु निकाय हैं और इनसे राज्य-सरकार तथा न्यायिक सत्ताओं द्वारा नियंत्रित किया जाता है।

1. 'Local authorities are non sovereign bodies and are controlled by the state government and the judicial authorities'

—R. Argal, op. cit., P. 146

प्रशासकीय दृष्टि से स्थानीय निकायों पर रखे जाने वाले नियंत्रण के मुख्यतः दो रूप हैं। प्रथम साधारण तथा दूसरा असाधारण। इसके असाधारण रूप में मुख्य रूप से हम संकटकालीन अधिकारों को ले सकते हैं। जिला अधिकारी को संकटकाल में इच्छानुसार व्यवहार करने की विस्तृत शक्तियाँ प्राप्त हैं। यद्यपि वह भी अपनी शक्तियों का प्रयोग मनमाने ढंग से नहीं करता और अपने द्वारा उठाए गए कदमों के कारण वह राज्य सरकार को भेज देता है तथा इन कारणों की एक प्रतिलिपि स्थानीय सत्ता को भी भेजी जाती है। हमारे सरकार को स्थानीय सत्ता को नियंत्रित करने के लिए निम्नलिखित शक्तियाँ दी गई हैं।

करने का भी अधिकार है। सरकार ने इस शक्ति का कई बार प्रयोग किया है। इस शक्ति का प्रयोग यहाँ तक है कि सरकार स्थानीय निकाय के सदस्यों को छीन सकती है। इस प्रकार से त्रिम स्थानीय सभा के अधिकार छीन लिए जाते हैं उसे राज्य द्वारा एक निश्चित समय के लिए नियुक्त अधिकारी के नियन्त्रण में रक्त दिया जाता है। इस प्रावधान का मध्य स्थानीय निकाय के प्रशासन को एक निश्चित स्तर तक साना है और उसके बाद उसे पुनः जनता के प्रतिनिधियों को सौंप दिया जाता है। इस संघर्ष में तीसरा अधिकार यह है कि सरकार स्थानीय परिषद को भंग कर सकती है। सभा के रूप में इस सभा को अपनाया जाता है क्योंकि जो प्रतिनिधि सभा रूप में जनता की सेवा नहीं कर पाते अथवा अपने पद का दुरुपयोग करते हैं उनको हटा दिया जाता है और योग्यताओं वाले लोगों को सभा का अवसर प्रदान किया जाता है। इन सेवाओं के अतिरिक्त सरकार को यह भी अधिकार है कि वह स्थानीय सभा के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को हटा सके जिससे कि व्यवस्थापिका द्वारा पारित अधिनियमों के प्रावधानों की अवहेलना की है, मानने से मना किया है या उनका बहिष्कार किया है। समाजशास्त्र शक्तियों में सरकार के पास एक शक्ति यह भी रहती है कि वह स्थानीय सभा द्वारा पारित प्रस्ताव को रद्द कर सके या रोक सके। कुछ समाचारण परिस्थितियों में यदि स्थानीय निकाय अपने सभी या कुछ कार्यों का सम्पन्न करने से मना कर दे तो सरकार द्वारा उनको सम्पन्न किया जाएगा। ये कुछ समाचारण शक्तियाँ हैं जिनका कि स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रयोग किया जाता है।

इन समाचारण शक्तियों के अतिरिक्त राज्य सरकार को स्थानीय सभाओं पर अनेक साधारण शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। सर्वप्रथम राज्य सरकार को यह अधिकार है कि वह प्रत्येक स्थानीय सभा के क्षेत्र का चुनाव की दृष्टि से अनेक भागों में विभाजित कर देती है। इसे प्रत्येक भाग के लिए सदस्यों की संख्या निश्चित करने का अधिकार है। इसके साथ ही उस कुछ स्थानीय सभाओं में सदस्य नामजद करने का अधिकार है। वह उनमें से एक को अध्यक्ष नियुक्त कर देती है। दूसरे, राज्य सरकार का यह अधिकार है कि इन स्थानीय सभाओं के कार्य संचालन के लिए नियम बना सके, उनके मध्य में जाय पट्टा-छाव कर सके और इनमें किसी भी विषय पर प्रतिबन्धन लागू सके। यदि दो या अधिक स्थानीय निकायों के बीच झगदा हुआ जाय तो यह उसका न्याय करती है। सरकार किसी भी स्थानीय सभा का प्रशासकीय निरीक्षण की दृष्टि से निरीक्षण कर सकती है। स्थानीय सभा का अधिकारियों का निरीक्षण करने में सारी सुविधाएँ देनी होंगी। तीसरे, सरकार को यह शक्ति है कि वह स्थानीय सभाओं के विभागीय अध्यक्ष नियुक्त कर सकती है, जैसा कि गार्ड के अधिनियम या नगरपालिका अधिनियम, स्वास्थ्य अधिकारी और मृदा उप-पात्रिका अधिकारी आदि। मन्त्रालय यदि कुछ मामलों में सरकार स्थानीय सभा के कर्मचारियों की संख्या, स्तर एवं श्रृंखला में निर्धारित कर सकता है। स्थानीय सभा इनमें उस समय तक कोई भी कर्तव्य नहीं कर सकती जब तक कि वह सरकार की स्वीकृति प्राप्त न करे। सरकार को स्थानीय सभा के सदस्यों के

नियंत्रणों के विरुद्ध अपील भी सुनती है। उदाहरण के लिए स्थानीय निकाय की कार्यपालिका सत्ता द्वारा प्रसारित आदेशों के विरुद्ध उसके अधिकारी एवं कर्मचारी जो भी अपील करते हैं वह राज्य सरकार द्वारा सुनी जाती है। स्थानीय फण्ड लेखाओं के परीक्षक द्वारा जो अतिरिक्त व्यय प्रमाण पत्र प्रसारित किए जाते हैं उनके विरुद्ध भी अपीलों सुनने की शक्ति राज्य सरकार को है। पांचवें, राज्य सरकार कुछ स्तर निश्चित कर देती है जिनको कि स्थानीय निकायों द्वारा मानना होता है। राज्य सरकार उपनियम बनाती है तथा स्थानीय सत्ताओं को उन्हें मानने के लिए निर्देशित करती है। इस शक्ति के अनिर्दिष्ट उन्हें मान्यता देने की शक्ति है, परामर्श देने की शक्ति है तथा स्वीकार करने की शक्ति है।

वित्तीय मामलों में कुछ कर लगाने से पूर्व राज्य सरकार की स्वीकृति लेना आवश्यक होता है। दूसरे, स्थानीय निकाय कानूनी रूप में अपने बजट अनुमान राज्य सरकार की छानबीन एवं स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करती हैं। जब राज्य सरकार बजट अनुमानों की छानबीन करती है तो वह बजट में दी गई मदों को कम या अधिक कर सकती है। तीसरे, जितने भी कर्ज आदि लिए जाते हैं उन पर राज्य सरकार की स्वीकृति जरूरी होती है। चौथे, आर्थिक दृष्टि से स्थानीय सत्ताओं पर नियंत्रण का सर्वाधिक महत्वपूर्ण माधन माध्यता का अनुदान है। राज्य सरकार जब सहायतायें अनुदान प्रदान करती है तो स्थानीय सत्ता के कार्यों एवं निर्णयों पर कई प्रकार से नियन्त्रण रखने में समर्थ हो जाती है। पांचवें, स्थानीय सत्ताओं के सभी वित्तीय कार्य राज्य सरकार द्वारा नियुक्त एवं नियन्त्रित आडिटर्स द्वारा आडिट किए जाते हैं।

नियन्त्रण के असाधारण एवं साधारण साधनों को देखने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि राज्य सरकार एवं उसके अधीनस्थ अभिकरणों को स्थानीय सत्ताओं के ऊपर पर्याप्त नियन्त्रण प्राप्त है। ये अधिकार राज्य सरकार को सन् १९३० में प्राप्त नहीं थे। इस काल के बाद ही राज्य सरकार के हाथों में सत्ता का प्रसार होने लगा है। इस प्रवृत्ति के लिए उत्तरदायी अनेक कारण माने जा सकते हैं। इसका पहला कारण यह है कि उस समय सरकार का रूप प्रतिनिधि एवं उत्तरदायी नहीं था। सरकार का वह रूप प्रकृति की दृष्टि से पैथिक था जिसमें कि केन्द्रीयकरण पर जोर दिया जाता है। इस व्यवस्था में विकेन्द्रीयकरण का हर प्रकार से विरोध किया जाता है। दूसरे, व्यवस्थापिका के कुछ सदस्यों की यह प्रवृत्ति बन गई है कि वे स्थानीय सत्ताओं के प्रशासन में सरकार के हस्तक्षेप पर जोर देते हैं। तीसरे, राज्य सरकार के हस्तक्षेप के फलस्वरूप धार्मिक, सामाजिक एवं राजनैतिक अल्पसंख्यकों को सुरक्षा प्राप्त होती है अन्यथा अल्पसंख्यकों के साथ अन्यायपूर्ण संदभाव बरता जाए। बहुमत का शासन यद्यपि प्रजातन्त्र का मूल आधार है किन्तु फिर भी उसकी कुछ सीमाएं होती हैं। उन सीमाओं में से एक यह है कि वे अल्पसंख्यकों का दमन न करे। बहुमत के देवी अधिकार असीमित बन कर तानाशाही को जन्म देते हैं जिसे रोकने के लिए राज्य सरकार को दी गई नियन्त्रण की शक्तियां उपयुक्त है।

स्थानीय सत्ताओं पर राज्य सरकार का नियन्त्रण प्रशासकीय कार्य-कुशलता को बढ़ाता है तथा वित्तीय अर्थव्यय को रोकता है। यदि यह नियन्त्रण

न रहे तो स्थानीय क्षेत्र में प्रशासकीय व्यवस्था फैल सकती है और आर्थिक दृष्टि में वे घाटे में चलने लगेंगी जिसके परिणामस्वरूप राज्य के खजाने पर अतिरिक्त भार पड़ जाएगा और कुन मिलाकर राज्य की अर्थव्यवस्था भ्रष्ट-व्यस्त हो जाएगी। कहीं-कहीं राज्य का नियन्त्रण आर्थिक बचत की दृष्टि से नहीं बल्कि इसलिए न्यायोचित ठहराया जाता है कि स्थानीय सत्ताएं उन्हें सौंपे गए अनुदानों को निर्धारित लक्ष्यों में प्रयुक्त कर सकें। प्रशासकीय क्षेत्र में राज्य सरकार को उच्च अधिकारियों की नियुक्ति, स्थानीय परिषदों को मग करने, स्थानीय प्रताबों और बजट को स्वीकार करने आदि की शक्तियां प्राप्ता हैं जिनमें यह स्पष्ट हो जाना है कि केन्द्र सरकार को सर्वोच्चता प्रदान की गई है और स्थानीय सत्ताओं की स्वतन्त्रता में खतरे देखे गए हैं।

राज्य सरकार द्वारा जिन तरीकों से स्थानीय सत्ताओं पर नियन्त्रण रखा जाता है वे भ्रनक हैं। नियन्त्रण के रूप मुख्य रूप से तीन हैं—प्रथम, कानून द्वारा; दूसरे, न्यायालय द्वारा, तीसरे, सरकारी विभागों द्वारा। स्थानीय सत्ता की बनावट राज्य के कानून द्वारा निर्धारित कर दी जाती है जिसके अनुसार स्थानीय निकाय, कुछ समितियां स्थापित करते हैं तथा कुछ अधिकारी नियुक्त करते हैं। राज्य के अधिनियमों के अर्थ की व्याख्या साधारण न्यायालयों में की जाती है। यदि कोई व्यक्ति स्थानीय सत्ता के किसी व्यवहार द्वारा कष्ट अनुभव करता है तो वह साधारण न्यायालय में अपील कर सकता है। स्थानीय निकायों पर राज्य सरकार के विभिन्न विभागों का नियन्त्रण दिन प्रतिदिन बढ़ता जा रहा है। आजकल यह अत्यन्त व्यापक एवं गम्भीर हो गया है।

जिन तरीकों से राज्य सरकार स्थानीय निकायों पर नियन्त्रण करती है वे कई प्रकार के हो सकते हैं, जैसे —

(१) परामर्श एवं सूचना—राज्य सरकार स्थानीय मामलों में निरन्तर शोध कराती रहती है और तत्सम्बन्धी सूचना प्राप्त करने के लिए संगठन बनाती है।

(२) सामयिक प्रतिवेदन—स्थानीय सत्ताओं को उनके कार्य सम्पन्न करने के लिए स्वतन्त्र छाया जा सकता है किन्तु उनको इनकी सूचना राज्य सरकार को देनी होती है। इस सूचना अथवा प्रतिवेदन का रूप एकरूपता लाने की दृष्टि में प्रायः केन्द्रीय निकाय द्वारा निर्धारित कर दिया जाता है। सर्वाधिक महत्वपूर्ण एवं व्यापक प्रतिवेदन आर्थिक प्रकृति के होते हैं।

यह सत्ता
सक तथा
सुझावों के

अनुसार व्यवहार संचालन करने के लिए उन्हें मजबूर नहीं कर सकते।

(४) केन्द्रीय पुनरीक्षा—स्थानीय सत्ताओं के अधिकांश प्रशासकीय कार्य अन्तिम होते हैं किन्तु उनमें से कुछ कार्यों को नियमित रूप से राज्य सरकार द्वारा नियुक्त प्रशासकीय निकाय द्वारा पुनरीक्षित किया जाता है।

(५) सहायता अनुदान—उच्च सत्ता द्वारा निम्न सत्ता को दिया

जानेवाला सशर्त अनुदान प्रशासकीय नियन्त्रण का एक शक्तिशाली साधन है ।

(६) स्तर तय करना—राज्य सरकार द्वारा स्थानीय सत्ताओं की शक्ति के प्रयोग के लिए कुछ स्तर तय किए जा सकते हैं और यदि वह उन स्तरों के अनुकूल कार्य न करे तो ऐसा करने के लिए वह चेतावनी दे सकती है । इस दृष्टि से वह खर्च की मात्रा, नियुक्ति के लिए योग्यताएं, तथा सरकारी कार्य के अन्य पहलुओं से सम्बन्धित स्तर तय कर सकती है ।

(७) पूर्व स्वीकृति की आवश्यकता—स्थानीय सत्ता द्वारा किए जाने वाले अनेक कार्यों पर राज्य सरकार की पूर्व-स्वीकृति लेना अत्यन्त आवश्यक होता है । अधिकारियों की नियुक्ति एवं पद-विमुक्ति, भारत में स्थानीय निकायों के कई महत्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है और वही उनको हटाने का अधिकार रखती है ।

भारत में स्थानीय सत्ताओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण के विभिन्न रूप हैं उनमें से एक व्यवस्थापिका द्वारा रखा जाने वाला नियन्त्रण है । राज्य की व्यवस्थापिका अपने अधिनियमों द्वारा स्थानीय निकायों के संविधान एवं कार्यों को परिभाषित करती है तथा इन अधिनियमों का विस्तृत व्यवहार राज्य सरकार द्वारा बनाए गए नियमों द्वारा विनियमित किया जाता है । व्यवस्थापिका के अधिनियमों में यह स्पष्ट रूप से उल्लेख होता है कि एक विशेष स्थानीय निकाय में कितने सदस्य होंगे मतदाता सूची कैसे तैयार की जाएगी, चुनावों का मूल्यांकन कैसे होगा और कर-संग्रह का रूप क्या होगा, आदि । न्यायिक दृष्टि से राज्य सरकार दो या दो से अधिक स्थानीय सरकारों के बीच उत्पन्न मतभेदों को सुलझाती है और यदि स्थानीय परिपद तथा उसकी समितियों और अधिकारियों के बीच अधिकार सम्बन्धी कोई झगड़ा उत्पन्न हो जाए तो वह राज्य सरकार द्वारा ही तय किया जाता है । न्यायालय भी राज्य के कानूनों की व्याख्या करने और स्थानीय कानूनों को गैर कानूनी ठहराने का अधिकार रखते हैं ।

भारत में स्थानीय सत्ताओं पर जो नियन्त्रण अपनाया जा रहा है उसके विरुद्ध यह आलोचना की जाती है कि यह औपचारिक एवं निषेधात्मक है और रचनात्मक या विधेयात्मक नहीं है । इसका मुख्य उद्देश्य स्थानीय निकायों के उन कार्यों को रोकना है जो कि कानून विरोधी हैं । यह इन कार्यों पर प्रशासकीय कार्यकुशलता की दृष्टि से विचार नहीं करता तथा आवश्यक सुधारों को नहीं सुझाता । स्थानीय स्तर पर किए जाने वाले ठेकों में, कार्यों के संचालन में तथा की गई नियुक्तियों में अनेक प्रकार के भ्रष्टाचार किए जाते हैं । इन भ्रष्टाचारों के लिए कर्त्ता द्वारा ऐसा मार्ग ढूँढ़ लिया जाता है जो कि कानून के विरुद्ध न हो; किन्तु फिर भी जन हित और प्रशासकीय कार्यकुशलता का गला घोट दे । कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया को अपना करके भी लोग बड़े-बड़े अपराध आसानी से कर लेते हैं । इसके अतिरिक्त जो आडिट किया जाता है वह भी उस समय किया जाता है जबकि गलतियाँ हो चुकी होती हैं । इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि स्थानीय सत्ताओं पर सरकार का नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण वर्तमान की तुलना में अधिक निकट का एवं घनिष्ठ होना चाहिए । किन्तु दूसरी ओर स्थानीय निकाय यह शिकायत

करने देवे जाते हैं कि सरकार उनके कार्यों में बहुत अधिक नियन्त्रण रख रही है। वस्तुस्थिति यह है कि यद्यपि सरकार को नियन्त्रण की विस्तृत शक्तियाँ प्राप्त हैं किन्तु वह इनका प्रयोग कदाचित् ही करती है। किन्तु जब कभी वह उनका प्रयोग करती है तो स्थानीय स्वायत्तता एवं स्वतन्त्रता एक धोर रखे रह जाते हैं। नियन्त्रण के इन विभिन्नो रूपों एवं व्यवस्थाओं का ज्ञान भारत में नगरपालिका तथा पंचायतीरम्य संस्थाओं पर लगाए गए केन्द्रीय नियन्त्रण को देखते, वे बाद अधिक स्पष्ट रूप में हो सकेगा।

नगरपालिका परिषदों पर पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण [Supervision and Control over Municipal Councils]

भारत के विभिन्न राज्यों की विभिन्न नगरपालिकाओं पर राज्य सरकार तथा उसके अधिकारियों द्वारा प्रशासकीय नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण रखा जाता है। इन नियन्त्रण की मात्रा एवं प्रकृति प्रत्येक राज्य में भिन्न-भिन्न है किन्तु फिर भी सामान्य रूप से जिन क्षेत्रों में तथा जिन तरीकों से यह नियन्त्रण रखा जाता है उसमें बहुत कुछ एकस्यता परिलक्षित होती है। अर्गल (Argal) महोदय ने नगरपालिका सत्ताओं पर सरकार की शक्तियों को पांच मुख्य शीर्षकों में समूचीकृत किया है। ये हैं—सरसंग्राहक शक्तियाँ, कानून को लागू करने की शक्तियाँ, प्रशासन की शक्तियाँ, राजीवों पर शक्तियाँ, एवं विस्तीय शक्तियाँ। इन समूहों के अन्तर्गत जिन शक्तियों का राज्य सरकार द्वारा प्रयोग किया जाना है वे संस्था एव गुण की दृष्टि से विभिन्न हैं। इन सभी समूहों का संक्षेप में अध्ययन किया जाना उपयोगी रहेगा।

(१) सरसंग्राहक शक्तियाँ [Tutelar Powers]—स्थानीय संस्थाएँ अपने आप में कोई पृथक् सत्ता नहीं होती। वे राज्य सरकार का ही एक अविभाज्य भाग होती हैं तथा उसके द्वारा हस्तान्तरित शक्तियों का प्रयोग करती हैं। ऐसी स्थिति में यह जरूरी हो जाता है कि जब कोई स्थानीय निकाय प्रशासन की मौलिक बातों की अवहेलना करे या जनता के हितों को किसी प्रकार क्षतिग्रस्त करे तो कोई उच्च सत्ता जाकर निष्पक्षतापूर्वक हस्तक्षेप करे। भारत में नियन्त्रण की यह शक्ति राज्य में निहित की गई है जो कि व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी मन्त्री के माध्यम से इसका प्रयोग करता है। पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण की सामान्य शक्तियाँ राज्य कार्यपालिका में निहित रहती हैं जो कि स्थानीय शक्तियों की क्रियान्विति के लिए उत्तरदायी सलाहियों के मित्र, निर्देशक, दार्शनिक, उत्साहवर्धक एवं उत्प्रेरक के रूप में कार्य करती हैं। यह तुलनात्मक अध्ययन, आलोचना एवं स्पष्टीकरण, वार्षिक प्रतिवेदन, प्रस्ताव, सामान्य एवं विशेष स्मृति पत्र आदि के माध्यम से विभिन्न नगरपालिका परिषदों को विशेषज्ञतापूर्ण परामर्श प्रदान करती है। विभिन्न प्रायोगों, समितियों एवं जांचों के माध्यम से नवीन व्यवस्थापन के प्रभावों का अध्ययन करने के बाद राज्य सरकार कार्यों एवं शक्तियों के सम्बन्ध में नई नीतियाँ सुझाने में समर्थ होती है। नगरपालिका प्रशासन के सभी पहलुओं की इनके पास पूरी सूचना रहती है और इसलिए यह नगरपालिका परिषदों को प्रत्यक्ष एवं सामूहिक रूप से कभी भी निर्देशित कर सकती है। स्थानीय निकायों के सम्बन्ध में राज्य सरकार की ये शक्तियाँ सरसंग्राहक शक्तियाँ कहलाती हैं।

(२) कानून को लागू करने की शक्तियाँ (Powers for Application of Law)—राज्य की व्यवस्थापिका अधिनियम बनाती है तथा राज्य सरकार को अधिनियम के आधीन नियम बनाने की शक्ति सौंपती है। ये नियम सामान्य हो सकते हैं और विशेष भी। इनको किन-किन नगरपालिकाओं पर किस प्रकार लागू किया जाएगा इस बात को देखने की शक्ति राज्य सरकार के पास में होनी है। राज्य सरकार को विभिन्न विषयों के सम्बन्ध में नियम बनाने की शक्ति दी गई है। यह उन शर्तों के बारे में जिनके अनुसार परिषद के द्वारा सम्पत्ति प्राप्त एवं स्थानान्तरित की जा सकती है, भाग्य निधि (Provident Fund) की क्रियान्विति के बारे में, कर, वित्त एवं अनुदान से सम्बन्धित विषयों के बारे में, राज्य एवं नगरपालिका सत्ताओं के बीच समर्क रखने वाले कार्यालय के बारे में, परिषद द्वारा कार्य के लिए तैयार की गई योग्यताओं एवं अनुमानों के बारे में, नगरपालिका परिषदों द्वारा रखे जाने वाले लेखों के बारे में, जिस ढंग से राज्य सरकार के अधिकारी नगरपालिका परिषद को अधिनियम के लक्ष्यों के संचालन के बारे में सहायता, परामर्श एवं सहयोग प्रदान करेंगे उसके बारे में परिषद की बैठकों इत्यादि के व्यवहार के बारे में तथा इसी प्रकार के अन्य बहुत से विषयों के बारे में राज्य सरकार को नियम बनाने का अधिकार है। ये विभिन्न विषय स्पष्ट रूप से अधिनियम में दिए गए हैं किन्तु राज्य सरकार चुनाव, पार्षदों के चयन एवं नानजादगी अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष, खड़े होने वाले उम्मीदवारों द्वारा जमा किए जाने वाले धन आदि ऐसे विषयों पर भी नियम बना सकती है जो कि अधिनियम में नहीं दिए गए हैं।

सरकार की नियम बनाने की शक्ति नगरपालिका प्रशासन में एक-रूपता लाती है और यह नागरिक सेवकों को, इनके उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने में सहयोग देती है, आडिटरों को लेखों की परीक्षा करने में मदद करती है और स्थानीय स्वायत्त सरकार विभाग को उसके प्रतिवेदन तैयार करने तथा नगरपरिषद के कार्यों की पुनरीक्षा करने में सहायता करती है। ये विभिन्न नियम एवं उपनियम अनुसूची परिषदों एवं नागरिक सेवकों को बजट बनाने में, अभिलेख रखने में तथा लेखा तैयार करने में सहायता करते हैं क्योंकि इन नियमों एवं रूपों के माध्यम से ही परिषद उन योग्य प्रशासकों एवं विशेषज्ञों का निर्देशन प्राप्त करने में योग्य बन पाती है जिनको कि वह नियुक्त नहीं कर सकती।

राज्य सरकार द्वारा बनाए गए ये नियम एवं उपनियम राज्य के स्थानीय स्वायत्त सरकार विभाग द्वारा प्रसारित किए जाते हैं। यद्यपि शिक्षा विभाग एवं स्वास्थ्य विभाग आदि जो कि नगरपालिका प्रशासन से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित हैं, भी संचारों को प्रसारित कर सकती हैं जिन पर नगरपरिषदों द्वारा विचार किया जाना परम आवश्यक होता है। इन नियमों, उपनियमों के अतिरिक्त स्थानीय स्वायत्त सरकार नगरपालिका प्रशासन से सम्बन्धित प्रायः सभी विषयों पर उपनियम बना सकती है ताकि परिषद को निर्देशन मिल सके। ये उपनियम विभिन्न नगरपालिकाओं की परिस्थिति के अनुसार परिवर्तन करने के बाद लागू किए जाते हैं। इसलिए नगरपालिका प्रशासन में राज्य सरकार का प्रभाव हर जगह देखने में आता है।

राज्य सरकार को नगरपालिकाओं को बनाने एवं विभाजने में भी कुछ शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। केवल राज्य सरकार ही नई नगरपालिका बना सकती है, इसकी क्षेत्रीय सीमाओं में परिवर्तन कर सकती है अथवा एक स्थित नगरपालिका को समाप्त कर सकती है। यदि राज्य सरकार यह देखे कि एक नगरपालिका की विशेष परिस्थितियों में अधिनियम का कोई प्रवधान अनुपयुक्त है तो वह विज्ञप्ति द्वारा उस नगरपालिका को उस विशेष प्रावधान से उन्मुक्त कर सकती है।

(३) प्रशासन की शक्तियाँ (Powers of Administration)—राज्य सरकार को नगरपालिकाओं के प्रशासन क्षेत्र में विभिन्न प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं, जैसे, निरीक्षण करने की शक्तियाँ जाँच करने एवं प्रतिबन्धन प्राप्त करने की शक्तियाँ, स्वीकृति की शक्तियाँ, गड़बड़ी करने पर कार्यवाही करने की शक्तियाँ, धरील मुनने की शक्तियाँ, मग करने एवं अधिकार छीनने की शक्तियाँ आदि। इनमें से प्रत्येक प्रशासकीय शक्ति पर थोड़ा विचार किया जाना अपेक्षित है। राज्य सरकार निरीक्षण करने की दृष्टि से एक सामान्य या विशेष आज्ञा द्वारा जिला अधिकारी को किसी समिति, उपसमिति या सयुक्त समिति की प्रक्रियाओं का परीक्षण करने की शक्ति दे सकती है। स्वयं जिला अधिकारी नगरपालिका की प्रचल सम्पत्ति या किसी भी परिपत्र को देख सकता है। यदि जिला अधिकारी के मतानुसार परिषद की किसी आज्ञा, प्रस्ताव या कार्य की क्रियान्विति से भ्रान्ति हो सकता है तो वह जिने में उसकी सम्मति पर रोक लगा सकता है। बम्बई में जिला अधिकारी की ये शक्तियाँ स्थानीय सत्ताओं के संचालक द्वारा और महाराष्ट्र में नगरपालिका एवं स्थानीय बोर्डों के निरीक्षक द्वारा प्रयुक्त की जाती हैं। महाराष्ट्र में जिला अधिकारी को नगरपालिकाओं पर केवल सरदकारी अधिकार प्राप्त है।

ग्राम्य सरकारी विभाग भी स्थानीय निकायों पर निरीक्षण की कुछ शक्ति रखते हैं ताकि वे यह देख सकें कि विभिन्न सक्षमों के लिए दिया गया सरकारी अनुदान ठीक प्रकार से प्रयुक्त किया जाए, नीति में एकरूपता रखी जाए तथा राज्य भर में कम से कम कार्यकुशलता बरक्ष रखी जाए। नगरपालिका द्वारा संचालित स्कूलों के पाठ्यक्रम एवं शिक्षा सम्बन्धी सामान्य नीति पर शिक्षा विभाग का पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण रहता है जिसे कि वह स्कूलों के उपसंचालक द्वारा लागू करता है। स्कूलों के स्थापन के सम्बन्ध में भी शिक्षा विभाग द्वारा निगरानी की जा सकती है किन्तु परिषद इसके निर्णयों को मानने के लिए बाध्य नहीं है। किन्तु यदि इन विषयों में कोई नीति सम्बन्धी प्रश्न उठ उठा होता है तो शिक्षा विभाग अपने निर्णयों को प्रभावशाली बनाने के लिए स्थानीय स्वायत्त सरकार विभाग को अनुदान वापस लेने के लिए सिफारिश कर सकता है। सफाई से सम्बन्धित विषयों का निरीक्षण करने के लिए जिने का सिविल सर्वेज होता है। इसके साथ साथ जन स्वास्थ्य का संचालक भी वार्षिक निरीक्षण करता है। इसी प्रकार से विभिन्न विभागों के विभिन्न अधिकारी जन कार्य नियोजन, पशु चिकित्सा सेवा, भ्रष्टता आदि से सम्बन्धित निरीक्षण की शक्तियों का प्रयोग करते हैं।

राज्य सरकार को नगरपालिका के जिन विषयों के सम्बन्ध में स्वीकृति तथा मान्यता देने का कानूनी अधिकार है उनसे सम्बन्धित किसी भी

विषय पर जांच करने के लिए अपने अधिकारियों को आज्ञा दे सकती है और इस प्रकार की जांच सामान्य रूप से उसी प्रकार की जाएगी जिस प्रकार कि एक न्यायालय द्वारा की जाती है। यह जांच दो प्रकार की हो सकती है—प्रथम विशेष अधिकारियों द्वारा नगरपालिका क्षेत्रों में स्थित दशाओं की निश्चित जानकारी प्राप्त करने के लिए की जाने वाली जांच और दूसरे, व्यक्तिगत करदाताओं के कष्टों एवं दोषारोपणों के सम्बन्ध में की जाने वाली जांच। उत्तर प्रदेश में प्रथम प्रकार की जांच तब की जाती है जब कि सरकार को नगरपालिकाओं के कार्यों के गलत प्रतिवेदन प्राप्त हों और वह उनके अधिकारों को लेना चाहे। इस प्रकार की जांच करते समय राज्य सरकार सामान्यतः एक विशेष बोर्ड समिति नियुक्त कर देती है। दूसरे प्रकार की जांच या तो जिला अधिकारियों द्वारा की जाती है या मद्रास की भांति नगरपालिका के निरीक्षक द्वारा की जाती है। जांच पूरी हो जाने के बाद आवश्यक कार्यवाही के लिए राज्य सरकार के सम्मुख प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाता है। नगरपालिका प्रशासन पर पर्याप्त पर्यवेक्षण रखने की दृष्टि से यह व्यवस्था की गई है कि परिषद विभिन्न कार्यों का सामयिक प्रतिवेदन एक निर्धारित फार्म पर सांख्यिकीय एवं अन्य आवश्यक सूचनाओं सहित विभिन्न विभागों को प्रस्तुत करे। विभिन्न अधिकारियों को प्रस्तुत किये जाने वाले प्रतिवेदनों को विभिन्न श्रेणियों में विभक्त किया जाता है जैसे साप्ताहिक, अर्धमासिक, मासिक, त्रैमासिक, अर्धवार्षिक एवं वार्षिक। कभी-कभी तो इन प्रतिवेदनों का रूप भी राज्य सरकार द्वारा निर्धारित कर दिया जाता है। परिषदें जिन विभिन्न विषयों के बारे में सूचनाएं प्रस्तुत करती हैं वे हैं— शिक्षा, कर स्थापन, प्रशासन, सफाई, टीके, जलदाय, आदि। इन विषयों में प्रतिवेदनों की संख्या, विषय एवं प्रकृति प्रत्येक राज्य में अलग-अलग होती है।

राज्य सरकार को स्वीकृति देने का अधिकार है। कई एक ऐसे कार्य एवं व्यवहार हैं जिनको साकार करने से पूर्व परिषद को राज्य सरकार की स्वीकृति लेनी होती है। जैसे कि नगरपालिका द्वारा बनाए गए उप-कानून केवल तभी प्रभावशील होते हैं जबकि वे सरकार द्वारा स्वीकार एवं प्रकाशित कर लिए जायें। ऐसे अन्य विषय भी होते हैं जिन पर कि राज्य सरकार की पूर्व स्वीकृति लेना जरूरी है। वे विषय जिनके बारे में राज्य सरकार से पूर्व स्वीकृति लेना अत्यन्त आवश्यक होता है, विभिन्न राज्यों में अलग-अलग हैं। इसलिए ऐसे विषयों की कोई एक सामान्य सूची नहीं बनाई जा सकती।

अनेक अवसरों पर नगरपालिका के अधिकारियों के निर्णय एवं आदेश विरोध का कारण बन जाते हैं। इनके विरुद्ध की गई अपीलें राज्य सरकार को प्रस्तुत की जाती हैं। यदि कानून का संचालन सही ढंग से न किया जाए और नगरपालिका परिषदें उसकी अवहेलना करें तो राज्य सरकार से इसकी अपील की जा सकती है। विभिन्न राज्यों में ऐसे अनेक विषयों का उल्लेख कर दिया गया है जिन पर दी गई आज्ञायें ही अपील का विषय बन सकती हैं। सामान्य रूप से परिषद की आज्ञाओं के विरुद्ध की गई अपील तथ्य के विषयों से सम्बन्ध रखती है न कि कानून के विषयों से। अपील सुनने वाली सत्ता का निर्णय प्रत्येक स्थिति में अन्तिम माना जाएगा, कोई भी न्यायालय

इसमें हस्तक्षेप नहीं कर सकता तथा विषय को पुनरीक्षा के लिए नहीं भेज सकता ।

यदि नगरपालिका परिषद उन्हें सौंपे गए कार्यों की सम्पन्नता में कोई गड़बड़ी करे या देर करे तो सरकार उसकी सम्पन्नता के लिए समय निश्चित कर सकती है और फिर भी यदि वह न हुआ तो उसकी अनिपूर्ति के रूप में परिषद से लिए जाने वाले भूस्व की भांति निश्चित कर देगी । बम्बई में जिला अधिकारी को यह शक्ति प्राप्त है कि वह आवश्यक समझे जान वाले कार्यों को सम्पन्न करने के लिए नगरपालिका से कहे । वह नगरपालिका का विचारार्थ कोई सूचना भेज सकता है और उससे अनुसार कार्य करने के लिए कह सकता है । यदि नगरपालिका ऐसा न कर सके तो वह लिखित रूप में इसके कारण मांग सकता है । जिला अधिकारी को भी सकट काल में यह अधिकार दिया गया है कि वह नगरपालिका से कोई भी कार्य सम्पन्न करने के लिए कह सके ।

जब एक परिषद अपने कर्तव्यों की पूरी तरह से अवहेलना करे या इसीय मतभेदों के कारण प्रशासनिक कार्य को भ्रष्टान पहुँचे या परिषद अपनी शक्तियों से बाहर चली जाये अथवा उनका दुरुपयोग करे अथवा वह निरन्तर अयोग्य साबित हो तो राज्य सरकार परिषद को भंग करके नए निर्वाचनों की भांति प्रसारित कर सकती है । यदि नव-निर्वाचित परिषद भी इन्हीं कार्यों को दोहराती है तो राज्य सरकार उनकी समस्त शक्तियाँ छीन कर नगरपालिका के प्रशासन को किसी व्यक्ति या व्यक्तियों को सौंप सकती है । इस प्रकार नियुक्त व्यक्ति का वेतन नगरपालिका फण्ड में दिया जायेगा । अधिकार छीनने का समय समाप्त होते ही परिषद की पुनरचना की जाएगी या पर्याप्त जाय के बाद काल की यक्षाया जा सकेगा । जो व्यक्ति शक्ति छीनवाने के लिए उत्तरदायी थे उनको सदस्यता के लिए अयोग्य नहीं ठहराया जायेगा । परिषद को भंग करने का या उससे शक्तियाँ छीनने का अधिकार दिखाने में अत्यन्त डरावना प्रतीत होता है किन्तु यह केवल तभी प्रयुक्त किया जाता है जबकि भ्रष्टाचार अपनी चरम सीमा तक पहुँच जाए, और ऐसी स्थिति में यदि सरकार इस अधिकार को काम में लाए तो कोई बुराई नहीं है । स्वायत्त सरकार के उत्साही समर्थकों द्वारा नगरपालिकाओं का भंग करने तथा उनसे अधिकार छीनने की शक्ति का हटाना के साथ विरोध किया जाता है किन्तु कई बार इस शक्ति का प्रयोग अपरिहार्य बन जाता है अतः इस शक्ति को एक आवश्यक बुराई के रूप में लेकर चलना चाहिए ।

(४) सेवा वर्ग पर शक्तियाँ [Powers over Personnel]—नगरपालिका स्तर पर अधिकारी एवं गैर अधिकारी दोनों ही प्रकार के सदस्य कार्य करते हैं । जहाँ तक गैर अधिकारी सदस्यों का प्रश्न है राज्य सरकार पारषदों की सहाय निश्चित करती है परिषद में निर्वाचित, चयन किए हुए एवं मनोनीत सदस्यों का अनुपात निश्चित करती है और उनके चयन को विनियमित करने के लिए नियम बनाती है । जहाँ सदस्यों को मनोनीत करने का प्रावधान होता है वहाँ पारषदों की कृच्छ्र सभा को सरकार द्वारा मनोनीत किया जाता है । पंजाब में सरकार को यह अधिकार है कि वह किसी निर्वाचित सदस्य का पद खाली होने पर उस पद को खाली रखने या नियुक्ति द्वारा

नगरपालिका की कर्जा लेने की शक्ति स्थानीय सत्ता कर्जा अधिनियम १९१४ से प्रशासित होती है जिसके अनुसार कुछ अस्थायी एवं जरूरी कर्जों को छोड़कर सभी कर्जों के प्रार्थना पत्रों पर विचार करती है चाहे वे सरकारा हों अथवा व्यक्तिगत। कर्जों से सम्बन्धित कार्यों एवं लेखाओं का परीक्षण करने की शक्ति राज्य सरकार को है। जब कर्जों के रूप में कोई भी धन नगरपालिका को दिया जाता है तो राज्य सरकार उससे सम्बन्धित कार्य पर पर्यवेक्षण रखती है। यदि कार्य पूरा हो जाने के बाद कर्जों में से कोई धन वच जाता है तो उसे राज्य सरकार को लौटा दिया जाता है। गैर-सरकारी कर्जों के सम्बन्ध में भी राज्य सरकार यह निर्देशित कर सकती है कि खर्च न किये गये धन को कर्जा कम करने के काम में लाया जाय।

नियन्त्रण तकनीक का मूल्यांकन (An assessment of the control technique)—उपर्युक्त अध्ययन से यह स्पष्ट हो जाता है कि सरकार द्वारा नगरपालिका परिषदों पर रखा जाने वाला प्रशासकीय नियंत्रण पर्याप्त विस्तृत एवं व्यापक है किन्तु नगरपालिका प्रशासन पर सरकार को इतनी अधिक शक्तियाँ प्राप्त होते हुए भी सामान्यतः यह शिकायत की जाती है कि इस दिशा में बहुत कुछ किया जाना चाहिए। इस सामान्य शिकायत के संदर्भ में नियंत्रण रखने वाले अभिकरणों एवं उसके तरीकों की न्यायोचितता एवं उपयुक्तता पर विचार करना परम आवश्यक बन जाता है। ऐसे अनेक अभिकरण हैं जिनके द्वारा परिषदों पर राज्य का नियंत्रण लागू किया जाता है। शिक्षा, जन स्वास्थ्य, सफाई, पशु चिकित्सालय, आदि पर विभिन्न सरकारी तकनीकी विभाग अपने कार्यालयों द्वारा प्रत्यक्ष नियन्त्रण रखते हैं। सामान्य प्रशासन एवं वित्त के क्षेत्र में स्थानीय स्वायत्त-सरकार मंत्रालय आयुक्तों एवं जिला अधिकारियों के माध्यम से नियन्त्रण रखता है। किन्तु ये अधिकारी राजस्व विभाग के अधिकारी होते हैं और इनको स्थानीय प्रशासन पर पर्यवेक्षण रखने के लिए कोई विशेष प्रशिक्षण नहीं मिलता। वे अन्य कार्यों में अत्यन्त व्यस्त रहने के कारण स्थानीय कार्यों में अधिक समय नहीं दे सकते; इस प्रकार स्थानीय निकायों पर पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण अत्यन्त अपर्याप्त रहता है। इन अधिकारियों के विभिन्न कार्य तथा विभिन्न क्षेत्रों में इनके हस्तक्षेप बढ़ते जा रहे हैं जिसके कारण स्थानीय स्वायत्त सरकार की ओर इनका ध्यान कम जाता है किन्तु दूसरी ओर नगरपालिकाओं का प्रजातन्त्रीकरण हो जाने से तथा उनमें अधिकारी तत्व के कम हो जाने से उनमें अधिक पर्यवेक्षण की आवश्यकता पहले की अपेक्षा और अधिक हो गई है। उत्तर प्रदेश की स्थानीय स्वायत्त सरकार समिति ने बताया कि जिला अधिकारियों एवं आयुक्तों द्वारा सरकार की ओर से स्थानीय निकायों पर जो नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण रखा जाता है उसमें वे पर्याप्त रुचि नहीं लेते क्योंकि उन पर उनके अपने ही कार्यों का भार काफी रहता है। आगरा जांच समिति ने तो इस मत का समर्थन करने के लिए कई मामलों को उदाहरणस्वरूप प्रस्तुत किया है।

इस स्थिति को सुधारने के लिए क्या किया जाय यह एक अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रश्न है जिस पर कि समय-समय पर विचार किया जाता रहा है। लाहौर नगरपालिका के कार्यों की जांच करने के लिए नियुक्त की गई डोबसन कमेटी (Dobson Committee) ने सुझाया कि नगरपालिका द्वारा भेजी गई

द्वितीय क्षेत्र में भी नगरपालिकाओं पर नियन्त्रण रखने के पर्याप्त अवसर प्राप्त किए जाते हैं। नगरपालिका पण्ड एवं व्यय, कर बजट, ब्याडिट और बर्जें आदि के क्षेत्र में उससे द्वारा नियंत्रण रखा जाता है। राज्य सरकार नगरपालिका के पण्ड को लू करके और नियमित करने के लिए नियम बनाती है। इन नियमों के आधार पर यह यह तय करती है कि निजी कीमत वाले अनुमान एवं योजनाएँ निम्न द्वारा तय होंगे, नगरपालिका के लक्ष्य एवं भुगतान की आवश्यकताओं पर विचार हस्ताक्षर होंगे तथा यह भुगतान किस प्रकार किए जाएंगे आदि आदि। नगरपालिका परिषद् द्वारा निजी भी रूप में सरकार की स्वीकृति के बिना कोई भी व्यय नहीं किया जा सकता। उत्तर प्रदेश में सरकार निजी मामलों के लिए परिषद् से धन का प्रबंध करने को कह सकती है। भेले आदि में राज्य सरकार द्वारा जो पुलिस भेजी जायेगी एवं सेंट्रल फोर्स में उससे द्वारा परिषद् के अधिभार क्षेत्र में जाने वाले जो कार्य सम्पन्न किए जाएंगे उन पर होने वाला व्यय परिषद् को देना होगा। नगरपालिका के पण्ड को किसी भी ऐसे क्षेत्र में नहीं रखा जा सकता जो कि सरकार द्वारा माय नहीं है। नगरपालिका अपनी सीमाओं से बाहर तथा केवल तभी कर सजती है जबकि राज्य सरकार से पूछ ले। उसकी सीमाओं के लक्ष्य पर भी राज्य सरकार निर्देश दे सकती है।

राज्यों की व्यवस्थापिका द्वारा नगरपालिका के कर निर्धारित किए जाते हैं। राज्य सरकार कर लगाने तथा अधिभार से अधिभार माया निश्चित करने के बारे में भी नियम बना सकती है। कर लगाने समय राज्य सरकार की स्वीकृति लेनी होगी है। मद्रास की नगरपालिका परिषदें, व्यवसाय कर सम्पत्ति कर, सवारी कर आदि को अपनी इच्छा से लगा सकती हैं किन्तु यदि इससे अतिरिक्त कर लगाना चाहें तो वे राज्य सरकार से अनुमति लेंगी। यदि राज्य सरकार किसी यह सोचे कि नगरपालिका द्वारा लगाया गया कर अव्यवस्थित है या उसे उगाहने का तरीका ठीक नहीं है तो वह उस कर को समाप्त करने या बदलने के लिए कह सकती है। आंध्र प्रदेश और मद्रास में सरकार को यह शक्ति है कि वह किसी भी नगरपालिका को सम्पत्ति कर एवं सेवा कर लगाने के लिए मजबूर कर सके। उत्तर प्रदेश और मैसूर में यदि राज्य सरकार यह सोच कि नगरपालिका ने निर्धारित समय में लगा उपयुक्त दर दे रहा कर को नहीं लगाया है तो वह इस कार्य को करने के लिए एक बांड नियुक्त कर सकती है।

प्रत्येक नगरपालिका एक वार्षिक बजट तैयार करती है। पंजाब, आंध्र प्रदेश मद्रास आदि राज्यों में बजट अनुमान पर सरकार की स्वीकृति जरूरी होती है और उससे द्वारा रखा जाने वाला निबंधन अव्यक्त बटार होता है। दूसरे राज्यों में परिषदें अपना उच्च बना सकती हैं तथा राज्य की स्वीकृति केवल उनकी परिषदों के लिए जरूरी होती है जो कि सर्वसाधारण है। बजट बनाने आदि कार्यों के लक्ष्य में राज्य सरकार नियम बना सकती है।

राज्य सरकार द्वारा नगरपालिका के क्लर्कों का ब्याडिट करने के लिए ब्याडिट नियुक्त किये जाते हैं। राज्य सरकार क्लर्कों को उचित रूप से रखने के बारे में भी नियम बना सकती है और परिषद् द्वारा रख जाने वाले विभिन्न सल्लाहकारों के सम्बन्ध में भी सम्पूर्ण प्रणाली बदल सकती है।

सत्ताओं के संभागीय संचालक नियुक्त किये गये हैं। वे कानूनी एवं अकानूनी उन सभी शक्तियों का प्रयोग करते हैं जिनका कि पहले 'संभागीय राजस्व आयुक्त (Divisional Revenue Commissioners)' किया करते थे। बिहार राज्य में नगरपालिकाओं की सहायता एवं परामर्श का कार्य अब भी जिला अधिकारी करते हैं किन्तु अब उन्हें स्थानीय निकायों के वरिष्ठ एवं अवर निरीक्षकों द्वारा सहायता दी जाती है जो कि वर्ष में कम से कम एक बार देहातो एवं शहरी स्थानीय निकायों का निरीक्षण करते हैं।

स्थानीय निकायों पर न्यायिक नियंत्रण (Judicial Control over Local Bodies) — नगरपालिका सत्ताओं पर व्यापारिक निगमों की भाँति मुकदमें चनाये जा सकते हैं किन्तु व्यापारिक संगठनों से भिन्न वे अपने कुछ कानूनी कर्तव्यों को सम्पन्न करते हुए कुछ सीमा तक स्वतन्त्रता का उपभोग करते हैं। बम्बई उच्च न्यायालय ने यह घोषित किया है कि जहाँ कहीं अधिनियम नगरपालिका या निगम को सार्वजनिक लाभ की शक्ति देता है वहाँ एक अधिक उदार प्रक्रिया अपनायी चाहिये, अपेक्षाकृत उन शक्तियों के जो कि केवल व्यक्तिगत प्राप्ति या अन्य लाभों के लिए प्रयुक्त की जाती है। अव्यक्तिगत मामलों में परिपद् को विशेष अधिकार की स्थिति प्राप्त है। व्यवस्थापिका ने नगरपालिका को कुछ शक्तियाँ सौंप दी हैं, अब यह अधिकार नगरपालिका का है कि वह यह निर्णय करे कि उसकी कानूनी शक्तियों में कौन से कार्य जनमुविधा के लिए हैं। उसकी स्वेच्छा पर किसी न्यायालय का नियंत्रण नहीं हो सकता। किन्तु जहाँ कहीं कर्तव्यों के पालन के लिए नियमित प्रक्रिया को न आनाया जाय और व्यक्तियों के प्रति गलतियाँ की जाय वहाँ नगरपालिका के विरुद्ध मुकदमा उठाया जा सकता है और होने वाली हानि की माँग की जा सकती है।

न्यायिक नियंत्रण अनेक दृष्टियों से प्रशासनिक नियंत्रण से भिन्न होता है। न्यायिक नियंत्रण प्रशासकीय नियंत्रण की भाँति पूर्वकालीन नहीं होता अर्थात् उसकी तरह यह निरीक्षण एवं हस्तक्षेप द्वारा कर्तव्यों के पालन के समय ही अनेक गलतियों को ही सुधार सकता। कोई न्यायालय उस समय तक परिपद् की स्वेच्छापूर्ण शक्तियों के प्रयोग में हस्तक्षेप नहीं करेगा जब तक कि परिपद् ने अपनी शक्तियों को घातक रूप में तथा बुरे विश्वास के साथ न अपनाया हो। न्यायाधीश स्वयं अपनी तरफ से पहल करके कोई कदम नहीं उठा सकता। यद्यपि यह नियंत्रण निष्क्रिय होता है किन्तु फिर भी कम प्रभावशील नहीं होता। यह सनाओं को सीमा में रखता है और इसलिए व्यक्ति की दृष्टि से अत्यन्त महत्वपूर्ण है।

नगरपालिकाएँ कानून की सृष्टि होती हैं। उनकी रचना का उद्देश्य व्यक्तिगत जीवन को आरामदायक बनाना है। देहली नगरपालिका बनाम मोहम्मद इब्राहिम के मामले में यह निर्धारित किया गया कि यद्यपि एक विशेष व्यवहार द्वारा किसी को कोई नुकसान नहीं पहुँचाया गया है किन्तु फिर भी जहाँ नगरपालिका के कार्यों द्वारा निवासियों के आराम में दखल दिया गया है वही एक व्यक्ति न्यायपालिका के विरुद्ध कार्यवाही कर सकता है।¹

गवर्ने की योजनाओं पर स्वीकृति देने के विषयों में प्रायुक्त को परामर्श देने के लिए एक विशेष समिति बना दी जाय। इस समिति ने एक संयुक्त प्रायुक्त की नियुक्ति का भी सुझाव दिया किन्तु यदि उसे उपायुक्त न भ्रमसा जाये तो स्थानीय स्थापना सरकार मन्त्रालय के नियन्त्रण में एक पृथक् निरीक्षणालय बना जाय। इस समिति के सुझावों को ध्यान में रखते हुए पञ्जाब सरकार ने सन् १९३५ में आयुक्तों की सहायता के लिए प्रत्येक सभाग में स्थानीय निरीक्षकों के निरीक्षण नियुक्त किये। ये प्रतिवर्ष नगरपालिका समितियों का निरीक्षण करने के लिए प्रयुक्त को घाना प्रतिवेदन भेजने हैं। यद्यपि इस नये प्रतिक्रिया के द्वारा सरकार नगरपालिका कार्यों के धनिय संपर्क में आ गई किन्तु फिर भी जिन सड़क के लिए यह प्रयोजन किया गया था वह पूरा न हो सका। निरीक्षकों को केवल परामर्शदायी शक्तियाँ प्राप्त हैं और कभी भी उनके परामर्शों की अवहेलना की जा सकती है। प्रायः नगरपालिका जाय समिति ने यह स्पष्ट रूप से सुझाया है कि सरकार की हस्तक्षेप करने की शक्ति का वर्तमान की भाँति केवल सुधारामक कार्यों तक प्रतिबन्धित न हो। सरकार का ज्यों ही सूचना प्राप्त हो उसे प्रतिबन्धित करने के लिए और कार्यों की दृष्टि देने के लिए सीधे कार्यान्वयन करनी चाहिए।^१

इस समिति ने यह भी सुझाया कि सहायता अनुदान की व्यवस्था द्वारा नियन्त्रण को अधिक बड़ाया जाना चाहिए। वैसे नगरपालिकाओं के निरीक्षण के लिए जिन व्यवस्था का व्यवसाय गया है वह अधिक प्राथमिक नहीं है तथा उसकी प्राप्ति कठिन है। वर्तमान में नगरपालिका परिषद् का एक निरीक्षक होता है जो कि परिषद् की अधिनियम एवं नियमों द्वारा सीधे गये कार्यों को पूरा करने में सहायता देता है। वह उनके कार्यों की सभी प्राप्ति की छात्रवीर करना है तथा सरकार को विशेष आवश्यकताओं के बारे में अवगत रखता है। वह आवश्यक विषयों पर उनके परामर्श देता है। स्थानीय निकायों की कठिनाइयों एवं दुःखों को निगाह में रखना है। निरीक्षक के पास परिषद् के कार्यों का विस्तृत निरीक्षण करने के लिए समय नहीं होगा अतः उसकी सहायता करने के लिए चार उपनिरीक्षक नियुक्त किये जायें हैं। ये उपनिरीक्षक परिषद् को सामान्य परामर्श देने के लिए तथा निरीक्षक द्वारा सीधे गये मामलों में पूछताछ करने के लिए काम करें। कम वर्ष में एक बार नगरपालिका का निरीक्षण करते हैं। मध्यप्रदेश और राजस्थान में निरीक्षण के इस काम की व्यवस्था गया है। मध्यप्रदेश में नगरपालिकाओं का महा-निरीक्षक नगरपालिकाओं का विभाग अधीन होता है और उनके सामान्य कार्यों तथा प्रगति पर नियन्त्रण रखता है। सन् १९५० में स्थानीय निकायों का पर्यवेक्षण एवं निरीक्षण करने के लिए स्थानीय

1. "We consider firstly that the powers of Government for interference should not be restricted as at present to punitive action against the members of the board. Government should be able to prevent irregularities, on one hand, to punish them directly as soon as they are reported on the other."

सत्ताओं के संभागीय संचालक नियुक्त किये गये हैं। वे कानूनी एवं अकानूनी उन सभी शक्तियों का प्रयोग करते हैं जिनका कि पहले संभागीय राजस्व आयुक्त (Divisional Revenue Commissioners) किया करते थे। बिहार राज्य में नगरपालिकाओं की सहायता एवं परामर्श का कार्य अब भी जिला अधिकारी करते हैं किंतु अब उन्हें स्थानीय निकायों के वरिष्ठ एवं अवर निरीक्षकों द्वारा सहायता दी जाती है जो कि वर्ष में कम से कम एक बार देहली एवं शहरी स्थानीय निकायों का निरीक्षण करते हैं।

स्थानीय निकायों पर न्यायिक नियंत्रण (Judicial Control over Local Bodies) - नगरपालिका सत्ताओं पर व्यापारिक निगमों की भाँति मुकदमें चलाये जा सकते हैं किन्तु व्यापारिक संगठनों से भिन्न वे अपने कुछ कानूनी कर्तव्यों को सम्पन्न करते हुए कुछ सीमा तक स्वतन्त्रता का उपभोग करते हैं। दम्बई उच्च न्यायालय ने यह घोषित किया है कि जहाँ कहीं अधिनियम नगरपालिका या निगम को सार्वजनिक लाभ की शक्ति देता है, वहाँ एक अधिक उदार प्रक्रिया अपनायी चाहिये, अपेक्षाकृत उन शक्तियों के जो कि केवल व्यक्तिगत प्राप्ति या अन्य लाभों के लिए प्रयुक्त की जाती है। अव्यक्तिगत मामलों में परिषद् की विशेष अधिकार की स्थिति प्राप्त है। व्यवस्थापिका ने नगरपालिका को कुछ शक्तियाँ सौंप दी हैं, अब यह अधिकार नगरपालिका का है कि वह यह निर्णय करे कि उसकी कानूनी शक्तियों में कौन से कार्य जनसुविधा के लिए हैं। उसकी स्वेच्छा पर किसी न्यायालय का नियंत्रण नहीं हो सकता। किन्तु जहाँ कहीं कर्तव्यों के पालन के लिए नियमित प्रक्रिया को न अपनाया जाय और व्यक्तियों के प्रति गलतियाँ की जाय वहाँ नगरपालिका के विरुद्ध मुकदमा उठाया जा सकता है और होने वाली हानि की माँग की जा सकती है।

न्यायिक नियंत्रण अनेक दृष्टियों से प्रशासनिक नियंत्रण से भिन्न होता है। न्यायिक नियंत्रण प्रशासकीय नियंत्रण की भाँति पूर्वकालीन नहीं होता अर्थात् उसकी तरह यह निरीक्षण एवं हस्तक्षेप द्वारा कर्तव्यों के पालन के समय ही अनेक गलतियों को ही सुधार सकता। कोई न्यायालय उस समय तक परिषद् की स्वेच्छापूर्ण शक्तियों के प्रयोग में हस्तक्षेप नहीं करेगा जब तक कि परिषद् ने अपनी शक्तियों को वातक रूप में तथा बुरे विश्वास के साथ न अपनाया हो। न्यायाधीश स्वयं अपनी तरफ से पहल करके कोई कदम नहीं उठा सकता। यद्यपि यह नियंत्रण निष्क्रिय होता है किन्तु फिर भी कम प्रभावशील नहीं होता। यह सनाओं को सीमा में रखता है और इसलिए व्यक्ति की दृष्टि से अन्यन्त महत्वपूर्ण है।

नगरपालिकाएँ कानून की सृष्टि होती हैं। उनकी रचना का उद्देश्य व्यक्तिगत जीवन को प्रारामदायक बनाना है। देहली नगरपालिका बनाम मोहम्मद इब्राहीम के मामले में यह निर्धारित किया गया कि यद्यपि एक विशेष व्यवहार द्वारा किसी को कोई नुकसान नहीं पहुँचाया गया है किन्तु फिर भी जहाँ नगरपालिका के कार्यों द्वारा निवासियों के आराम में दखल दिया गया है वही एक व्यक्ति न्यायपालिका के विरुद्ध कार्यवाही कर सकता है।

नगरपालिकाओं पर न्यायालय का नियंत्रण तीन प्रकार से प्रयुक्त किया जाता है। प्रथम, न्यायालय अधिनियम और कानूनों की व्याख्या करता है और उन्हें कानून का स्तर देता है। दूसरे, न्यायालय नगरपालिका की सत्ताओं को गैर कानूनी कार्य करने से मना करता है। तीसरे, अधिनियम के अधीन न्यायालयों को नगरपालिका के कार्यों एवं प्रशासन पर अपील सुनने का अधिकार है। नगरपालिकाएँ असल में कोई स्वतंत्र प्रस्थित्व नहीं रखती, वे केवल उन शक्तियाँ का प्रयोग करती हैं जो कि उन्हें सौंपी गई हैं। न्यायपालिका को यह अधिकार है कि वह यह निर्णय करे कि नगरपालिका परिषद को कौन-कौन सी शक्तियाँ सौंपी गई हैं और कानूनों में व्यवस्थापिका ने अपने किस अभिप्राय को अभिव्यक्त किया है। न्यायालयों को नगरपालिका के कार्यों पर कोई सामान्य पर्यवेक्षण का शोत्राधिकार नहीं है किन्तु वे नगरपालिका शक्तियों से उत्पन्न अनवष्टों को दूर करने या तथा मौलिक नियमों को नगरपालिकाओं द्वारा तोड़े जाने से बचाने का प्रयास करती हैं। किन्तु फिर भी न्यायालय को यह अधिकार अवश्य है कि वह यह देख सके कि नगरपालिका का कोई कार्य भ्रष्टाचार गैरकानूनी तो नहीं है। यदि ऐसा है तो वह नगरपालिका को उसमें भागे बढ़ने से रोक सकता है।

न्यायपालिका द्वारा स्थानीय निकायों पर जो नियंत्रण रखा जाता है उसका एक निश्चित रूप है। जनता को प्राप्त न्यायिक-उपचारों को जेनिंग्स (Jennings) महामय ने दो भागों में वर्गीकृत किया है। ये हैं साधारण और विशेषाधिकार। साधारण उपचारों के अन्तर्गत हम घोषणा (Declaration), आज्ञा (Injunction) तथा प्रतिफल (Damage) को ले सकते हैं जबकि विशेष अधिकार पूर्ण उपचारों में हम उत्प्रेक्षण (Certiorari) तथा परमादेश (Mandamus) को ले सकते हैं। इन पाँचों ही प्रकार के लेकों द्वारा न्यायालय नगरपालिका सत्ताओं पर नियंत्रण रखते हैं।

देहाती स्थानीय निकायों पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण

[Supervision and control over rural local body]

शहरी क्षेत्र की भाँति देहाती क्षेत्र में कार्य करने वाले स्थानीय निकायों पर भी पर्याप्त पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण रखने की आवश्यकता है ताकि आवश्यक सुरक्षाएँ प्रदान करके कुशल एवं प्रभावशील व्यवस्था की जा सके। पंचायती राज संस्थाओं के क्षेत्र में इस नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण की व्यवस्था का अपेक्षाकृत अधिक महत्व है। इसका कारण यह है कि ग्राम्य स्तर पर स्थानीय जनता को जो शक्ति सौंपी गई है उसका प्रयोग करने में लोग प्रशिक्षित एवं पर्याप्त योग्य नहीं हैं और उनके द्वारा सत्ता के दुरुपयोग की समावनाएँ पूरी तरह से रहती हैं। इसके अनिर्दिष्ट स्थानीय प्रशासनिक संस्थाओं को शक्ति हस्तान्तरित करने के बाद सरकार जनता के विकास एवं कल्याण के उत्तरदायित्वों में पूर्णतः मुक्त नहीं हो जाती। यह राज्य का एक स्वामाधिक अधिकार एवं उत्तरदायित्व है। राज्य सरकार को यह देखना पड़ता है कि ये स्थानीय संस्थाएँ एक निश्चित स्तर के धनसाह कार्यों करती रहें। पंचायती राज व्यवस्था प्रशासन के एकीकृत भाग के रूप में

विकसित होंगी तथा वे राष्ट्रीय नीतियों एवं राज्य के सांविधानिक उत्तरदायित्वों का निर्वाह करने में सहयोग देंगी। जब इन संस्थाओं पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण की एक विकसित व्यवस्था लागू की जायेगी तो स्वयं ये भी लाभान्वित होंगे।

पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण की कोई भी व्यवस्था करते समय यह ध्यान रखना चाहिए कि वह इनकी मात्रा को इतना न बढ़ा दे कि वह अनावश्यक एवं अनुचित रूप से उन संस्थाओं की स्वतंत्रता को प्रतिबन्धित करदे और इनकी पहल तथा स्वेच्छापूर्ण व्यवहार को समाप्त कर दे। संस्थाओं को गलतियों और खतरों से बचाना चाहिए किन्तु उनके विकास एवं प्रगति को नहीं रोकना चाहिए। सादिक अली समिति का मत था कि सामान्य प्रशासन विकास एवं जनता के कल्याण के राज्य के उत्तरदायित्वों की सीमा के अन्तर्गत पंचायती राज संस्थाओं को इतनी अधिक स्वतंत्रता देनी चाहिए जितनी कि दी जा सके।¹

राजस्थान में पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम १९५६ में अधिनियम १९५३ की भांति सुरक्षाओं, नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण से सम्बन्धित प्रावधान रखे गये थे। पंचायती राज्य संस्थाओं पर आन्तरिक एवं बाह्य दोनों ही प्रकार के नियंत्रणों की व्यवस्था की गई है। आन्तरिक पर्यवेक्षण की दृष्टि से विकास अधिकारी पंचायतों का निरीक्षण करते हैं और जिला स्तर के अधिकारी पंचायतों द्वारा क्रियान्वित की जाने वाली योजनाओं को देखते हैं। जिलाधीश को पंचायत समिति तथा उनके आधीन कार्य करने वाली किसी भी संस्था में प्रवेश करने तथा उसका निरीक्षण करने की शक्तियां हैं। राज्य सरकार भी कुछ दशाओं में पंच, सरपंच, पंचायत समिति के सदस्यों, न्याय पंचायत के पंच एवं समापति तथा पंचायत समिति के प्रधान आदि को हटाने की शक्ति रखती है। पंच को हटाने की शक्तियां राज्य सरकार द्वारा जिलाधीश को हस्तान्तरित करदी गई हैं। पंचायत समिति के प्रस्तावों को रोकने एवं समाप्त करने की शक्तियां भी राज्य सरकार को मिली हुई हैं। सकटपूर्ण स्थितियों में राज्य सरकार पंचायत या पंचायत समिति या जिला परिषद को भंग कर सकती है अथवा उसकी शक्तियां छीन सकती है। जिलाधीश पंचायत समिति के प्रस्ताव को शान्ति के लिए खतरनाक मानकर ठुकरा सकता है। कानून के अनुसार राज्य सरकार पंचायत समिति या जिला परिषद को कोई कार्य करने के लिए एक समय निश्चित कर सकती है और यदि इस आदेश का पालन न किया गया तो वह स्वयं ही उस कार्य को सम्पन्न करने का प्रबन्ध करेगी। पंचायती राज संस्थाओं के लेखों का आडिट स्थानीय फण्ड आडिट के परीक्षक द्वारा किया जाता है। सादिक अली समिति ने पंचायती राज संस्थाओं पर पर्य-

1. "Panchayati Raj institutions should be allowed as much freedom and discretion as possible within the limits of overall responsibilities of the state for general administration, development and welfare of people."

वैधानिक एवं नियन्त्रण की व्यवस्था को देने में बाध जो दी गई है निम्न प्रकार है—

(१) पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण की शक्तियाँ राज्य स्तर पर केन्द्रित कर दी गई हैं अतः तुरन्त कार्यवाही करना प्रायः असम्भव हो गया है। जिस समय कार्यवाही की जाती है उस समय स्थिति पूरी तरह बदल जाती है और किए गए कार्य का परिणाम सन्तोषजनक नहीं रहता।

(२) वर्तमान समय में निर्वाचित प्रतिनिधियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने की शक्ति राज्य सरकार में निहित है। राज्य सरकार के पास कार्य अधिक होता है। इसके अतिरिक्त वह स्थानीय निकायों में दूर रहती है अतः आवश्यक कदम तुरन्त नहीं उठा पाती।

(३) घाबरे का यन्त्र भी निरन्तर निरीक्षण एवं रोकथाम करने के लिए पर्याप्त सिद्ध नहीं हुआ है। घाबरे के ऐतरेयों को पूरा करने तथा अनियमितताओं के सम्बन्ध में कार्यवाही करने की गति भी धीमी रहती है।

इन सब कारणों से प्रभावित होकर समिति ने यह सुझाया कि पंचायती राज संस्थाओं के सम्बन्ध में नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण की व्यवस्था इस प्रकार की होनी चाहिए जो कि एक ओर तो निरन्तरता ला सके और दूसरी ओर शीघ्रतापूर्वक कार्यवाही की व्यवस्था कर सके। निर्वाचित प्रतिनिधियों पर अनुशासनात्मक नियन्त्रण की शक्तियाँ सरकार को पर्याप्तपूर्ण देना देनी हैं तथा कार्य में देरी लाती हैं। अतः यह उचित माना जाता है

कि—

निर्वाचित प्रतिनिधियों की शक्तियाँ तक स्थानीय निकाय उचित स्तर पर

में एक जिला एवं

राज की संस्थाओं

सके। इस प्रकार

देशमाल सेगा

ही वह जनता

प्रेरणा देगा।

१ नियुक्त एवं

होगा। इस

कई जिलों के

इसके संसदीय

पालिका अधिभारी

वासियों को सर्वोच्च

पंचायत समिति का

वाही कर सकेगा।

है। अतः, पंच, मरपक तथा न्याय पंचायत के सम्पादन एवं पंचों तथा पंचायत समिति के सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही भी कर सकेगी।

राज्य स्तर पर भी इसी तरह से पंचायती राज के लिए राज्य पंचालय बनाया जाना चाहिए। इसमें उच्च न्यायालय के न्यायाधीश स्तर का एक न्यायिक सदस्य होगा, विकास आयुक्त होगा, तथा राज्यकी पंचायती राज परामर्शदाता परिषद द्वारा नियुक्त एक सदस्य होगा जो कि अधिकारी नहीं होगा। राज्य सरकार द्वारा वरिष्ठ स्तर के आर० ए० एस० अधिकारी को राज्य पंचालय के सचिव का कार्य करने के लिए नियुक्त किया जा सकता है। इस पंचालय को भी अनेक कार्य एवं शक्तियाँ प्राप्त होगी। यह जिला परिषद के प्रस्तावों का परीक्षण करेगा तथा आवश्यक कार्यवाही करेगा। दूसरे, पंचायत समितियों के प्रबंधों तथा जिला परिषद के सदस्यों एवं जिला प्रमुख के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करेगा। तीसरे, जिला पंचालय के आदेशों के विरुद्ध अपील सुनेगा। चौथे, जिला परिषद के सदस्यों एवं जिला प्रमुख द्वारा बरती गई अयोग्यताओं का निर्धारण करेगा और जिलाधीश या स्थानीय फण्ड आडिट के परीक्षक की आज्ञाओं के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करेगा। सादिक अली समिति ने बताया था कि जिला पंचालय एवं राज्य पंचालय दोनों ही स्वतन्त्र उच्च शक्ति प्राप्त निकायों के रूप में कार्य करें। राज्य सरकार जन पंचायती राज निकायों की शक्ति को छीनेगी या उनको भंग करेगी तो वह इनकी सलाह लेगी। इन पंचालयों को राज्य सरकार द्वारा अतिरिक्त शक्तियाँ एवं कार्य भी सौंपे जा सकते हैं।

पंचायत समिति एवं जिला परिषद के प्रस्तावों की परीक्षा करने के लिए और अमिलेख रखने के लिए क्रमशः जिला एवं राज्य पंचालय के सचिव के नियंत्रण में एक नियमित स्टाफ होना चाहिए। जिला पंचालय के सम्बन्ध में मुख्य कार्यपालिका अधिकारी और राज्य पंचालय के मामले में इस कार्य के लिए नियुक्त अधिकारी प्रत्यक्ष रूप से इस कार्य के लिए उत्तरदायी होगा। पंचायत के प्रस्तावों को केवल पंचायत समिति को भेजा जाएगा और उन्हें पंचालय को भेजना जरूरी नहीं है। पंचायत या पंचायत समिति का कोई सदस्य या विकास अधिकारी किसी भी प्रस्ताव को जिसे कि वह गैर-कानूनी या नियमों के विरुद्ध मानता है, आवश्यक कार्यवाही के लिए पंचालय के सम्मुख रख सकता है। पंचायत तथा पंचायत समिति के प्रस्ताव जिला पंचालय द्वारा एवं जिला परिषद के प्रस्ताव राज्य पंचालय द्वारा परीक्षित या रद्द किए जा सकते हैं, यदि वे इनकी गैर-कानूनी रूप से पास किये हुए या माने या इन्हें इनकी शक्ति का दुरुपयोग समझे। जिला या राज्य पंचालय के सभापति की यह अधिकार है कि वह किसी भी ऐसे निर्णय की क्रियान्विति को रोक सकता है जिस पर कि पंचालय ने अन्तिम निर्णय नहीं लिया है। यदि सभापति संप्रतिष्ठित न हो तो सम्बन्धित पंचालय का सचिव उमा प्रस्तावों की क्रियान्विति को रोकने की शक्ति रखे। किन्तु सचिव की ये प्रकार की आज्ञाएँ एक निश्चित समय में सभापति द्वारा स्वीकृत होनी चाहिए वरना ये अपना प्रभाव खो देगी। पंचायत समिति के विकास अधिकारी को भी यह शक्ति होनी चाहिए कि वह पंचायत के किसी निर्णय या प्रस्ताव की क्रियान्विति को रोक सके। उसे भी अपनी इस आज्ञा पर जिला पंचालय के सभापति की स्वीकृति प्राप्त करनी होगी। ऐसी स्वीकृति के अभाव में विकास अधिकारी की आज्ञा भी स्वतः ही प्रभावहीन बन जाएगी।

पंचायती राज संस्थाओं के सम्बन्ध में अनुशासनात्मक कार्यवाही करने की शक्तियाँ भी विभिन्न निकायों को सौंप दी गई हैं। जिला पंचालय पंचायत समिति के सदस्या, पंचायत के पंचों और सरपंचों, न्याय पंचायत के सभापति एवं पंचों, आदि का नियन्त्रित कर सकता है तथा हटा सकता है। इसी प्रकार की शक्तियाँ जिला पंचालय को पंचायत समिति के प्रधान एवं जिला परिषद के सदस्यों तथा जिला प्रमुख के सम्बन्धों में प्राप्त हैं। पंचालय लगाए गए दोषों के विरुद्ध या तो स्वयं जांच कर सकता है अथवा सरकार के किसी अधिकारी को यह अधिकार सौंप सकता है। जिला पंचालय की आज्ञाओं के विरुद्ध राज्य पंचालय में अपील करने की सुविधा होनी चाहिए। राज्य पंचालय की आज्ञाओं के विरुद्ध अपील करने की आवश्यकता नहीं होनी चाहिए। इसे स्वयं ही अपने निर्णय की पुनरीक्षा करने का अधिकार हाव।

राज्य सरकार द्वारा नियन्त्रण—पंचायत, पंचायत समिति या जिला परिषद को नियन्त्रित करने, अधिकार छीनने या भंग करने की शक्तियाँ राज्य सरकार के पास होनी चाहिए। सरकार को इन शक्तियों का प्रयोग करते समय जिला पंचालय या राज्य पंचालय के परामर्श के द्वारा करना चाहिए। राष्ट्रीय प्राथमिकताओं की दृष्टि से राज्य सरकार को जिला परिषद या पंचायत समितियों को निर्देश देने की शक्ति होनी चाहिए—ताकि कुछ विशेष कार्यक्रमों को क्रियान्वित किया जा सके। सरकार को यह भी अधिकार होना चाहिए कि वह पंचायत समिति, जिला परिषद या जिलाधीश द्वारा प्रशासनिक मामलों में पंचायती राज संस्थाओं के सम्बन्ध में की गई मौलिक या अपील की आज्ञाओं को परिवर्तित या पुनरोचित कर सके। राज्य सरकार को यह भी अधिकार हो कि वह पंचायत, पंचायत समिति या जिला परिषद द्वारा पारित प्रस्तावों का अमिलेख भंगवा सके और अवैधानिकता या नियम-भंगना के आधार पर उनका परिवर्तित या रद्द कर सके। सरकार के आधीन जो पंचायती राज निकाय एवं संस्थाएँ कार्य कर रही हैं उनके सम्बन्ध में निरीक्षण की शक्तियाँ भी सरकार को प्राप्त होनी चाहिए। सरकार इन शक्तियों का किस प्रकार प्रयोग करेगी यह नियमों में उल्लिखित कर देना चाहिए।

पंचायती राज के सम्बन्ध में जो ऑडिट संयोजन कार्य कर रहे हैं वे अधिक सशक्त नहीं हैं। सादिक अली समिति ने सशक्त बनाने की सिफारिश की थी। समिति ने बताया कि इन संयोजकों को न केवल ऑडिट करना चाहिए बल्कि सेवा सधारण में सहायता एवं निर्देशन तथा अनियमितताओं को रोकने में सहयोग करना चाहिए। वर्तमान समय में जो स्थानीय फण्ड ऑडिट के परीक्षकों द्वारा कार्य किया जाता है वह सन्तोषजनक नहीं है क्योंकि उनका अधिकार क्षेत्र पर्याप्त विस्तृत है। इसे जिनना विकेंद्रित किया जाए उतना ही उपयोगी रहेगा। एक या कुछ जिलों के लिए एक स्थानीय फण्ड ऑडिट का सहायक परीक्षक होना चाहिए। इसको जिलाधीश के साथ निकट सम्पर्क बनाए रखना चाहिए।

ऑडिट प्रतिवेदन को पुरा करने की शक्तियाँ एवं कार्य विकेंद्रित कर देने चाहिए। पंचायत एवं पंचायत समितियों का ऑडिट करने की शक्ति जिलाधीश को होनी चाहिए। जिलाधीश ही ऑडिट प्रतिवेदन की बातों को पुरा कराने की स्थिति में रहता है।

पंचायती राज संस्थाओं पर नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण रखने की दृष्टि से जिलाधीश को कुछ विशेष शक्तियां दी गई हैं। कलक्टर एवं जिलाधीश पंचायत समिति के किसी भी प्रस्ताव को क्रियान्वित होने से रोक सकता है। सादिक अली समिति का विचार था कि कलक्टर को अनुशासनात्मक मामलों के विषयों में कोई शक्ति नहीं होनी चाहिए किन्तु उसे यह शक्ति हो कि पंचायत एवं पंचायत समितियों का निरीक्षण कर सके।

स्थानीय सरकार की वित्तीय व्यवस्था

[FINANCIAL MANAGEMENT OF LOCAL GOVT.]

वित्त को प्रशासन का जीवन रक्त कहा जाता है जिसके बिना प्रशासनिक निर्णयों को क्रियान्वित करना असम्भव बन जाता है। स्थानीय कार्यों में वित्त की व्यवस्था कई कारणों से महत्व रखती है। भारत में ही कि केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों की वित्तीय व्यवस्था ही अधिक महत्व नहीं है तथा जो कि स्थानीय निकायों को सुगमतापूर्वक अनुदान देने की स्थिति में नहीं है यह समस्या अत्यन्त ध्यानाकर्षक बन जाती है। जैसे कुल मिलाकर भारत की अव्यवस्था ही सन्तोषजनक नहीं है और लोगों का जन जीवन एक विकसित देश का जन जीवन होने के नाते करों के नाम से हो घबहाता है। यह सब होने पर भी क्योंकि स्थानीय सरताए प्राधुनिक युग की आवश्यक विशेषताएँ हैं, इनको स्थानीय स्तर पर संगठित किया जाना अत्यन्त महत्वपूर्ण है। इसके प्रतिरिक्त इनका वित्तीय प्रबन्ध भी स्थानीय जनता के योगदान द्वारा किया जाएगा। भारत में स्थानीय निकायों के वित्त से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करने के लिए समय-समय पर समितियों का गठन किया गया है। इनमें काले समिति बम्बई (Kale Committee Bombay), नगरपालिका सहायता अनुदान समिति उत्तर प्रदेश (The Municipal Grants-in-aid Committee U.P.), स्थानीय सरकार और समन्वय समिति मैसूर, कलकत्ता निगम जांच समिति, स्थानीय वित्त जांच समिति भारत सरकार, आदि के नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं।

भारत में स्थानीय निकायों को सौंपे गए प्रशासकीय कार्यों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक है। वे शिक्षा, मेडिकल सहायता, जन-स्वास्थ्य, जलदाय, संचार, प्रकाश, सफाई, नानिया, पुल-निर्माण, नाले, ग्रन्थो, भूपाहिमों की व्यवस्था आदि से सम्बन्धित कार्य करती हैं। यहाँ स्थानीय निकायों का कार्य-क्षेत्र जितना व्यापक है उनके वित्तीय स्रोत उतने ही कम हैं। स्थानीय सरकार को जिन क्षेत्रों में कार्य सौंपे गए हैं उन क्षेत्रों में वस्तुस्थिति बहुत खराब है। देहाती क्षेत्रों में छ सात गांवों के बीच एक स्कूल है। सड़कों की व्यवस्था अधिक भग्नी नहीं है, जल प्रसारण तो कई एक कस्बों में भी नहीं हो पाया है। देहानी एवं शहरी क्षेत्रों में सफाई की व्यवस्था असन्तोषजनक

है। इन दोनों ही क्षेत्रों में दी गई मेडीकल सुविधाएं भी पर्याप्त नहीं हैं। प्रकाश एवं सफाई की व्यवस्था आदि मूल बातों को भी केवल कुछ ही नगर-पालिकाएं अपने निवासियों को प्रदान कर पाती हैं। इन सभी कार्यों को करने के लिए अधिक से अधिक धन की आवश्यकता पड़ती है। स्थानीय निकाय इस धन को कहाँ से प्राप्त करेंगे प्रथवा उनके राजस्व के क्या-क्या स्रोत होंगे, यह एक विचारणीय प्रश्न है। स्थानीय निकायों को, जो धन प्राप्त होता है वह कुछ तो करों द्वारा प्राप्त होता है और कुछ गैर करों के स्रोतों द्वारा। करों के रूप में प्राप्त होने वाला धन सम्पत्ति कर, वाणिज्य कर, व्यापार कर, एवं फीसों तथा लाइसेन्सों से प्राप्त होता है। ये फीसों मेडीकल संस्थाओं, बाजार तथा बधिक गृहों, मोटर, ट्रामवे, उद्यम आदि व्यापारिक कार्यों से प्राप्त किया जाता है। दूसरे प्रकार की आय उस किराए से होती है जो कि भूमि, गृह, विश्रामगृह, डाक बगला आदि से प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त ये स्थानीय निकाय व्यय पर व्याज के रूप में तथा सरकार से अनुदान के रूप में प्राप्त धन से भी अपने कोष को भरती है।

भारतीय नगरपालिकाओं में राजस्व के स्रोत

[Sources of Revenue in Indian Municipalities]

भारत में नगरपालिका के राजस्व के स्रोतों को मि० अर्गल ने कई भागों में विभाजित किया है जैसे, अप्रत्यक्ष कर, प्रत्यक्ष कर, सेवा के लिए लिया जाने वाला कर, सरकारी अनुदान, अन्य प्राप्तियां, जुमाने आदि। अप्रत्यक्ष कर में चुंगी, टर्मीनल कर, सड़कों पर राहगीर कर तथा घाट कर आदि को समाहित किया जाता है। प्रत्यक्ष करों में घरों और जमीन पर कर, सम्पत्ति के स्थानान्तरण पर कर, हैसियत कर, व्यवसाय और व्यापार पर कर, तीर्थ स्थान पर कर, बाजार कर और कुत्तों पर कर आदि को लिया जा सकता है। सेवा सम्बन्धी करों में पानी, प्रकाश आदि सेवाओं से होने वाली आमदनी को लिया जा सकता है। नगरपालिका के राजस्व का एक भाग सरकारी अनुदान से प्राप्त होता है।

१. अप्रत्यक्ष कर (Indirect Taxes)—अप्रत्यक्ष करों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण कर चुंगी एवं टर्मीनल हैं जो कि बम्बई, पंजाब, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, राजस्थान आदि जैसे राज्यों में नगरपालिका राजस्व में सर्वाधिक योगदान करते हैं। ये दोनों ही वैकल्पिक कर हैं और दोनों को एक साथ नहीं लगाया जा सकता। टर्मीनल कर अब संघीय कर बन चुका है और किसी भी नई नगरपालिका द्वारा अब इसे नहीं लगाया जा सकता किन्तु जहां यह पहले से ही लगा हुआ है वहां इसे केन्द्रीय सरकार की आज्ञा से जारी रखा गया है। यही कारण है कि चुंगी का महत्व आजकल बढ़ गया है। ये दोनों प्रकार के कर अत्यधिक उत्पादक हैं और ये अप्रत्यक्ष होने के साथ-साथ अत्यन्त लोचशील भी हैं। क्योंकि ये शहर की सम्पन्नता एवं आवश्यकताओं के साथ-साथ बढ़ते जाते हैं तथा ये जिन लोगों से लिये जाते हैं वे इन्हें देने की स्थिति में होते हैं। चुंगी (Octroi) एक प्राचीनतम कर है। मुगल काल से ही चले आ रहे इस कर का प्रभाव, प्रसार एवं रूप समय-समय पर बदलता रहा है किन्तु इसका अस्तित्व अभी तक है। इस कर ने भारत में सभी नगरपालिकाओं की

धाम पर गम्भीर प्रभाव डालना । कर के रूप में चुंगी का महत्व दो कारणों से अधिक हो जाता है । प्रथम तो यह कि एक अप्रत्यक्ष कर के रूप में इसके लगने का जनता द्वारा अधिक विरोध नहीं किया जाता और दूसरे, बड़े शहरों में जहाँ कि प्रत्यक्ष कर का उठाना एक समस्या होती है, यह कर अत्यन्त उपयोगी सिद्ध होता है ।

चुंगी कर (Octroi)—अन्य स्थानीय करों की भांति चुंगी (Octroi) का भी राज्य सरकार की स्वीकृति के बाद ही नाम किया जा सकता है । भारत सरकार ने चुंगी (Octroi) की उगाई के लिए जो मिडलान्त अपनाए हैं वे १८८६ और १९०३ के समस्त सम्बन्धित भारत सरकार के मिडलान्तों से मेल खाते हैं । इन प्रस्तावों में यह कहा गया था कि जिन वस्तुओं पर ये कर लगाये जाएँ वे जनता के लिए परम उपयोगी होने चाहिए और इस बात की पर्याप्त सुविधा दी जानी चाहिए कि कर दाता व्यापार के माध्यम से दिए हुए कर का वापिस ले सके । कर को उचित सीमामों के अन्तर्गत रखने के लिए दरों की गृहना निर्धारित कर दी गई है जिससे कि सरकार की प्राप्ति एवं मान्यता के बिना बढ़ाया नहीं जा सकता ।

चुंगी (Octroi) कर के पक्ष एवं विपक्ष में समय-समय पर तर्क दिए जाते रहें हैं । सन् १९३५ में सर चार्ल्स ट्रेवेलियन (Sir Charles Trevelyan) द्वारा बसा एक परिवर्तन करों पर एक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया गया था । उसी समय में भारत सरकार ने चुंगी (Octroi) की एक बुरे स्थानीय कर के रूप में मर्त्यता की और भारतीय कर आब समिति ने अपने तर्कों के समर्थन में सर ओमिया स्टायन को उद्धृत करते हुए बताया कि कोई भी वह देश सभ्यताशील नहीं कहना सकता जो कि किसी भी मात्रा में चुंगी (Octroi) पर निर्भर करता है । अक्सर में सैदान्तिक आधार पर चुंगी (Octroi) कर का समर्थन करना अत्यन्त कठिन है क्योंकि यह कर प्रजापति के सभी मूल्यों का विरोध करता है । यह अनिश्चित कर होता है और यदि व्यापार की स्थिति सख्त हो जाए, मुद्रा का घबमून्यन हो जाए, कीमती गिर जाए या मुद्रा छिड़ जाए तो इस कर से प्राप्त होने वाला राजस्व कम हो जाएगा । यह कर समान रूप से नहीं लगाया जा सकता और इसलिए यह समाजवादी नहीं है । इसके विपक्ष यह भी कहा जाता है कि यह बचनपूर्ण नहीं है, अव्यवस्थित है और इसमें भ्रष्टाचार के लिए भाग्य बना रहता है । यह जनता की सुविधा के विपक्ष पड़ता है क्योंकि इसके अथवा व्यापारी से उर्ध्व समय कर ले लिया जाता है जब कि उसका मास बिका नहीं है । मि० ए० ई० मैथियान् (A. M. Mathias) के कथनानुसार मोहर्रिर में माँठ-माँठ करके चुंगी (Octroi) को हज़म किया जा सकता है; विशेष रूप में जहाँ कि पर्यवर्तणकर्त्ता स्टाफ कमजोर है और एक प्रकार से धोखेबाजी पूर्ण वाप-सियाँ भी ली जा सकती हैं । स्टाफ द्वारा भ्रष्टाचार के अनेक अवसर होते हैं । इनसे से सबसे प्रमुख यह है कि यदि सामान का मालिक चुंगी (Octroi) के मुहर्रिर की माग को पूरी न कर सके तो मोहर्रिर को यह शक्ति है कि वह सामान को एक समय में चण्टों तक रोक सके ।¹

1. "Octroi can be and is easily evaded by collusion with the Muhamir, specially where the supervising staff is weak; in

इस सामान्य विरोध के बावजूद भी चुंगी (Octroi) के रूप में कर-व्यवस्था का न केवल अस्तित्व ही रहा है वरन् पिछले सौ वर्षों में इसका रूप भी अत्यन्त बदल चुका है। यद्यपि प्रत्यक्ष करों के आ जाने से यह ग्रामदनी का अब इतना स्रोत नहीं रह गया है जितना कि उन्नीसवीं शताब्दी में था किन्तु फिर भी नगरपालिका राजस्व का लगभग ४७ प्रतिशत इसी के द्वारा प्राप्त किया जाता है। इसके पीछे सबसे बड़ी शक्ति यह है कि इसे परम्पराओं का आधार प्राप्त है। यह न केवल भारतीय स्वभाव के ही अनु-कूल है जैसा कि ब्रिटिश वालों द्वारा कहा जाता था; क्योंकि इसे यहां के निवासियों द्वारा सदियों से अदा किया जा रहा है अतः इसका महत्व है। दूसरे, इस कर का लाभ एवं महत्व इसलिए भी है कि इसका लोगों द्वारा अनुभव नहीं किया जाता। यह कर उत्पादक एवं व्यापारी दोनों के लिए भारी नहीं पड़ता क्योंकि वे इसे स्थानाय बाजारों में से प्राप्त कर लेते हैं। तीसरे, यह प्रत्यक्ष रूप से उन वर्ग से संग्रहीत किया जाता है जो कि अपेक्षाकृत छोटा है और जिसके सदस्य नियमानुसार सामान्य व्यक्ति से अधिक बुद्धि रखते हैं। वे कस्बे के व्यापारी एवं विक्रेता होते हैं और अपनी आदत एवं अनुभवों के द्वारा एक उचित अभिकरण नियुक्त करके इस भार को इतना हल्का बना लेते हैं जितना कि यह बन सके। चौथे, यह कर सबसे अधिक धन देने वाला होता है और स्थानीय निकाय किसी अन्य प्रकार के कर द्वारा इतना धन इकट्ठा करने में कठिनाई का अनुभव करते हैं। यदि इस कर के संग्रह पर रोक लगा दी जाए तो उत्तरी एवं पश्चिमी भारत की स्थानीय स्वायत्त सरकार के विकास में पर्याप्त बाधा पहुंचेगी। कुछ विचारकों के कथनानुसार चुंगी (Octroi) कर उन आवश्यक बुराईयों में से एक है जिन्हें कि सरकार को अपना कर चलना है।

यदि चुंगी (Octroi) कर को बनाए रखना है तो यह आवश्यक है कि इसके सम्भावित दोषों को कम किया जाए। इस कर व्यवस्था के जो प्रमुख दोष बताए जाते हैं वे हैं—यह देश के आर्थिक विकास में रोड़ा डालती है, न्याय सिद्धान्त के विपरीत है, इसे इकट्ठा करने की विधि खर्चीली है और इसमें भ्रष्टाचार के लिए मार्ग खुला रहता है। इन दोषों को दूर करने के लिए विभिन्न उपाय किए जा सकते हैं। उदाहरण के लिए आवश्यक चीजों पर हल्की चुंगी (Octroi) लगाई जाए और आरामदेह वस्तुओं पर भारी चुंगी (Octroi) लगाई जाए। एक कस्बे से दूसरे कस्बे में व्यापार परिवर्तन के विरुद्ध सुरक्षात्मक कदम उठाने के लिए चुंगी (Octroi) कर एवं टर्मीनल कर को इतना कम रखना चाहिए कि वह केवल उन सेवाओं के बराबर हो

the same way fraudulent, refunds can also be obtained
Chief among the opportunities of speculation by the staff is the power which octroi Moharrirs possess of holding up goods for hours at a time, if the owner is not prepared to their demands."

—Memorandum of A. E. Mathias, Financial Secretary to the Govt. the Central Provinces,

जा कि किमान एक व्यापारी का सहका तथा बाजारों की सुविधा देकर जा का लक्ष्य है। इस तरह के सम्बन्ध में व्यवस्थापन करने वाले देश का भी पर्याप्त सुधार हुआ जाना चाहिए। सामान्य अनुभव के अनुसार एक ॥ १॥ व्यवस्थापन व्यवस्था के परिणामस्वरूप राजस्व का अर्धे से अधिक भाग प्राप्त होनी है। इस प्रकार के व्यवसायिका जाय समिति के प्रतिष्ठान में बताया गया है कि स्टाफ के अल्प गुण का बुद्धिमत्ता का उच्चस्तर तथा सम्बन्धों का सम्मानन एवं उन्हें के सम्बन्धों द्वारा ॥ २॥ व्यवस्थापन व्यवसायिका अधिकारियों में बड़ा हुई स्तर बना अनुभव ॥ ३॥ इस तरह का चार्ज प्रथम बार कम ॥ ४॥ और ॥ ५॥ से होना जाना चाहिए। सामान्य का मात्रा बड़ा जानी। इस सम्बन्ध में बनारस नगर पालिका द्वारा का जाय समिति में का कुछ सुझाव प्रस्तुत किया है। ॥ ६॥ इस प्रकार चुना कर (Octroi) के सम्बन्ध में का बत स्थापित कर दिया जा सकता है। प्रथम का यह कि इसकी मात्रा इसकी कम होना चाहिए जिसकी कि का लक्ष्य होना चाहिए। दूसरे बाजारों के व्यवस्थापकों का सम्बन्ध गुण ॥ ७॥ सम्मानन व दिया जाय। तार्किक चुना कर (Octroi) की बावली का प्रथम में इनके प्रकार के प्रस्तावना पत्र का जाना है। कर जाय प्रणालि में भी बिना व गुण वाले चुना कर (Octroi) का सम्बन्ध किया जाता कि पत्र में व्यवस्थापन दिया जा रहा है। प्रस्ताव में बताया कि चुना कर (Octroi) को बतुन करने का सम्बन्ध में कुछ गुण दिए जाने चाहिए। प्रथम चुना कर (Octroi) सामान्य करने के आधार पर निर्धारित होना चाहिए कि प्रतिवस्तु के निम्न ॥ ८॥ क्योंकि इस व्यवस्था में कर और प्रणालि दोनों ही जानी है। दूसरे सभी राज्यों में राज्य सरकार द्वारा एक प्रान्त सूची बना दी जा कि जिसमें कि छोटी मांगी बाजार का प्रभावना प्रणालि में दिया जाना चाहिए ॥ ९॥ कि सूची दूध आदि। तामर, चुना कर (Octroi) के संग्रह का समय-समय परवर्धन कर दिया जाना चाहिए। चौथे एक सम्बन्धित परिधिनिर्देशों की छान कर राज्य सरकार द्वारा जान की सम्पूर्ण पर चुना कर (Octroi) की वर्तमान दर में वृद्धि करना करना चाहिए। पाचवें टर्मिनल कर का श्रीलंका मा चुना कर (Octroi) में टर्मिनल कर का सम्बन्धाने कर दिया जा ॥ १०॥ सम्बन्ध के बत उद्योग स्थिति में जाना चाहिए। साठवाँ कर के प्रथम के रूप में कर प्रणालि में सुझाया कि सभी राज्यों में बनना तथा सुविधा पर कर, नगरपालिकाओं का सामान्य का मुख्य खान होना चाहिए और चुना कर (Octroi) एवं टर्मिनल जय सम्बन्ध कर। पर कम निर्भर रहना चाहिए।

टर्मिनल कर (Terminal)-चुना कर (Octroi) के प्रतिष्ठान द्वारा प्रकाश के सम्बन्ध पर टर्मिनल कर जाना है। टर्मिनल की प्रणालि जिहा कर समिति ने का सम्बन्ध। कि छोटे बस्ता में चुना कर (Octroi) के सम्बन्ध पर प्रत्यक्ष कर सम्मान चाहिए और बड़े बस्ता में टर्मिनल कर का जाना कर कर की सम्मान देना चाहिये। इस कर की व्यवस्था का सम्बन्ध बतुन में दहन पद्धति प्रकार हुआ है और सम्मान स्थापना में किसी प्रकार की स्थापना नहीं देना। इस प्रकार के कर की विस्तारों के रूप में बतुन बताया गया कि दहन सभी बाजारों पर सम्मान बाजार तथा इसकी दर चुना कर की दर पर कम जानी। दूसरे, इसमें बावली का प्रभावना नहीं जाना। तामर कर का सम्बन्धाने करने के आधार पर दिया सम्मान में कि बतुन के सम्बन्ध पर ॥ ११॥ बतुन दर

लवे द्वारा संग्रहित किया जाएगा। पांचवे, यात्रियों के सामान इनसे मुक्त होने। आयात किए गए सामान को जब बिना सीन तोड़े हुए दुबारा बिक्रय किया जाएगा तो उस पर यह कर नहीं लगेगा। सड़क के रास्ते से आयातित माल पर टाल (Toll) के रूप में कर लिया जाएगा जिसे रेल द्वारा लाए गए सामान की दर से निश्चित किया जाएगा। ब्रिटिश शासनकाल में भारत सरकार ने चुंगी कर व्यवस्था की परीक्षा करवाई तथा यह पाया गया कि विभिन्न प्रांतों में इसे लगाने पर अलग-अलग मत प्रकट किए गए। सन् १९२५ में इस कर को सघीय विषय बनाया गया और चुंगी कर को पुनः स्थापित कर दिया। अब सामान्य मत यह हो गया कि चुंगी कर को यदि प्रत्यक्ष करों से न्यायपूर्ण रूप में मिला दिया जाए और सावधानी के साथ लागू किया जाए तथा उचित रूप में संग्रहित किया जाए तो इस पर कोई ऐतजज नहीं किया जाना चाहिए। जीवन के लिए आवश्यक वस्तुओं पर तथा उद्योगों के कच्चे माल आदि कुछ मूल वस्तुओं पर लगाए गए झुके कर चुंगी कर के अनेक दोषों को कम कर देते हैं। द्वितीय विश्वयुद्ध के दौरान जयन्ति नगरपालिकाओं की अर्थव्यवस्था बहुत बिगड़ गई थी तो कुछ नगरपालिकाओं ने चुंगी कर को बदल करके उसकी दर बढ़ा दी और सम्भवतः अनेक नगरपालिकाओं में यह आय का सर्वोच्च स्रोत बन गया। टर्मिनल कर की प्रायः वे आलोचनाएं नहीं की जाती जो कि प्रायः चुंगी कर की की जाती हैं। ऐसे स्थानों पर जहाँ कि व्यापार के बड़े केन्द्र हैं टर्मिनल करों को निम्न दरों पर लिया जा सकता है तथा इसे केवल मुख्य वस्तुओं पर लागू किया जाएगा। इसमें वापसी से संबंधित कठिनाईयाँ भी हटा दी जाती हैं। जब छोटे नगरों के सम्पर्क में देखा जाता है तो टर्मिनल कर भी उतने ही खराब होते हैं जितने कि चुंगी कर होते हैं। केवल वापसी की व्यवस्था का अन्तर रहता है।

टाल कर (Toll)—अप्रत्यक्ष कर का एक तीसरा रूप टाल है जो कि टर्मिनल कर का अनुपूरक है किन्तु इसका अस्तित्व उसके अतिरिक्त भी रहता है। यह बाजारों के उपयोग पर कर की एक पुरानी परम्परा का सूचक है। किन्तु इसे मद्रास को छोड़कर कहीं भी राजस्व का महत्वपूर्ण स्रोत नहीं माना गया है। मद्रास में सन् १९३० में नगरपालिका के कुल कर राजस्व का यह लगभग एक चौथाई भाग था। अन्य राज्यों में इस कर का प्रतिशत भिन्न-भिन्न था; भारत सरकार ने १८८६ से ही इस बात पर जोर दिया है कि इस कर से प्राप्त होने वाले धन को सड़कों की रचना एवं मरम्मत पर लगाया जाना चाहिये; किन्तु फिर भी इस कर के द्वारा संग्रहित धन की मात्रा में अब सड़कों की वनावट पर खर्च किए जाने वाले धन की मात्रा में कमी भी प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं रहा। सड़कों पर टाल कर पशुओं एवं उन वाहनों पर एक कर होता है जो कि बाहर से आ रहे हैं और नगरपालिकाओं की सीमाओं में प्रवेश पा रहे हैं। यह टर्मिनल कर से भिन्न है। यह वाहनों के आचार पर मूल्यांकित किया जाता है न कि 'प्रत्यक्ष बीज' के भार के आधार पर। इस कर का सबसे मुख्य दोष यह है कि स्वतन्त्र तीव्रगति संचार के इन दिनों में टाल करों द्वारा मोटर चलाने वालों को बहुत परेशानी उत्पन्न हो जाती है। भारतीय सड़क विकास समिति ने इसकी इसी आधार पर आलोचना की तथा मद्रास सरकार ने इस समिति की सिफारिशों को मानते हुए इस

प्रकार के करों को १९३१ में समाप्त कर दिया। अन्य राज्यों में भी इसे आगामी में मिटाया जा सकता है क्योंकि यह राजस्व का कोई बड़ा स्रोत नहीं है। यह व्यापार के मार्ग की एक बाधा है और इसमें से सभी सारे हटित हैं जो कि चुकी कर में समाप्त हुए हैं। यह कर कुछ विधियों में बड़ा उपयोगी सिद्ध होगा है। उदाहरण के लिए जनता की आनंदव्ययता की दृष्टि में एक गुन को बाधना असंभव साध्य है किन्तु समग्रस्वित्त उगे जनमानों की सामर्थ्य नहीं रहता, अभी स्थिति में यह गुन के बाध जान के बाध उग पर टाक कर मना सक्ता है ताकि लिए हुए करों की इस तरह में चुराया जा सके।

२ प्रत्यक्ष कर (Direct Taxes)—प्रत्यक्ष कर कई प्रकार के होते हैं। इसमें मुख्यतः एवं स्थिति पर लगाया कर प्रमुख है।

गृह कर [House Tax]—गृह कर प्रायः सभी देशों में राजस्व का मुख्य स्रोत है। ब्रिटिश देश में यह कुछ राजस्व का प्रमुख प्रतिलिपि पर लक्षित करता है और समीक्षा में तो इसको स्थानीय सामर्थ्य का समीक्षा साधन माना जाता है। भारत में जहाँ चुकी कर नहीं लगाया गया है उन राज्यों में यह कर सर्वाधिक आय का स्रोत है और जहाँ चुकी कर भी लगाया गया है वहाँ पर भी यह अन्य करों में सबसे प्रमुख है। गृह कर का एक मुख्य स्रोत यह बताया जाता है कि इसका मुख्यतः व्यापारिक तरीके से दिया जाता है। यह तरीका जहाँ से कम बाध होता है। इसका ही पर भी कर की यह बाधना कम स्रोतप्रिय है। सन् १९३५ के भारत सरकार अधिनियम के अनुसार केन्द्रीय सरकार की सलाहों की स्थानीय कर में धन्य दिया गया है। यह विधित्त स्रोत भी परिवार के अनुभवे २०५ के अनुसार बताया गया है। गृह कर का सम्बन्ध में एक मुख्य प्रश्न यह रहता है कि इसका मुख्यतः किस तरह किया जाए। गृह कर अब अर्थात् या भूमि पर लगाया जाता है जो कि समग्रस्वित्त भीषणता में स्थित है। कर का मुख्यतः जनता के जीवन के विभिन्न विभागों में एक बाध पर दिया जाता है। भारत में गृह कर उतार नहीं लिया जाता है जो कि उसका उपयोग कर रहा है वहनु उतार दिया जाता है जो कि उसका स्थानीय है।

कई राज्यों में कर की दृष्टि में अधिक दर समग्रस्वित्त द्वारा निर्धारित कर दी गई है, जैसे कि भारत समग्रस्वित्त अधिनियम के अधिनियम की बाधित सूच का १२५ प्रतिशत कर दिया है। १९३१ में विभिन्न समग्रस्वित्त अधिनियमों के गृह-कर की दर स्रोत में उगी आधार के गृह-करों की अंशदा बहुत कम है। प्रोटेक्टर जनसंख्या में मुख्यता है कि गृह-कर के मुख्यतः का आधार अर्थ पर भूमि का बाधित मुख्य में ही है उनका पूँजीगत स्रोत होता बाधित करों के समग्रस्वित्त बाधित मुख्य स्रोत बहुत धर्म ही है। यह समग्रस्वित्त सलाहकार द्वारा समग्रस्वित्त भूस्वामी को दिया जाता है। दूसरी ओर पूँजीगत मुख्यतः बाधित विधयन रहता है तथा उसमें समग्रस्वित्त विधायी का समग्रस्वित्त कम रहता है। समग्र में भूमि एक स्रोत के मुख्य के विभिन्न स्रोतों का विधयन करना किसी एक मुख्यतः बाधित का बाध नहीं है वहनु एक विधयन का बाध है।

मुख्य की समग्रस्वित्त करने वाले कारणों का एक एक नहीं है किन्तु

इतने ही जटिल हैं जितनी कि वर्तमान व्यवस्था । एक अन्धे मूल्यांकनकर्ता को अर्थशास्त्र का एवं कोमल की प्रयुक्तियों का अथवा ज्ञान होना चाहिए । किसी भी चीज का मूल्य एक ऐसा गुण नहीं है जिसे कि यजन या आगार की तरह पूर्णतः निर्धारित किया जा सके । यह कुछ सोमा तक दृष्टिकोण का भी विषय रहता है । जिस समय किसी भवन का मूल्य निर्धारण करना हो उस समय व्यक्ति को केवल अपने मत से प्रभावित न होकर औरों के मत का भी पर्याप्त ध्यान रखना चाहिए । गृह-कर का मूल्यांकन इस प्रकार होना चाहिए कि सम्पत्ति का स्वामी स्थानीय निकाय को उनका कर दे जिनका कि वह स्थानीय निकाय द्वारा प्रदान की गई सेवाओं का उपयोग कर रहा है । एक भवन का किराया केवल उसके पूंजीगत मूल्य का ही चोतक नहीं है किन्तु वह सामाजिक रूप से निर्मित मूल्यों का भी प्रदर्शक है । केवल पूंजीगत मूल्य के आधार पर किया गया मूल्यांकन कई बानों का ध्यान रखना भूल सकता है; जैसे बस्ती का महत्व, उसकी बाजार में डिमांड, रेलवे स्टेशन में निकटता, बिजली की लाईन की सुविधा, आदि-आदि । कर जाँच आयोग ने तो यह भी कहा है कि सम्पत्ति के पूंजीगत मूल्य उसके किरायेगत मूल्यों की तुलना में अधिक अनिश्चित होते हैं । आयोग के मतानुसार वास्तविक या बुद्धिपूर्ण किराये के आधार पर कर लगाना सम्पत्ति की वास्तविक या सम्भावित आय पर कर लगाना है और इस दृष्टि से यह करारोपण का उससे अधिक न्यायपूर्ण तरीका है जो कि पूंजीगत मूल्य पर आधारित रहता है ।¹

सम्पत्ति के स्वामी को भी सामाजिक दृष्टि से निर्मित इन मूल्यों के परिणामस्वरूप लाभ होता है और यही कारण है कि वह इस कर की श्रदायगी करता है । यदि उसका घर खाली रहता है तथा वह स्थानीय निकायों से किसी प्रकार का लाभ या सुविधा प्राप्त नहीं करता तो उन काल के लिए उससे कर नहीं लिया जायेगा । सरकारी भवन, फौदों, अस्पताल आदि का केवल पूंजीगत मूल्य ही होता है । वे सामाजिक मूल्यों की रचना का साधन तो होते हैं किन्तु उनसे स्वयं लाभ नहीं उठा पाते । यही कारण है कि उन पर सम्पत्ति कर का निर्धारण करते समय पूंजीगत मूल्य को ही आधार बनाया जाता है । गृह-कर मकान के स्वामी से ही इस कारण लिया जाता है क्योंकि स्थानीय निकाय द्वारा प्रवन्धित सफाई आदि सेवाओं का सर्वाधिक लाभ उसी को प्राप्त होता है । वास्तविक व्यवहार में यह होता है कि गृह स्वामी किराये की मात्रा बढ़ा देता है और इस प्रकार गृह-कर किरायेदार द्वारा ही चुकाया जाता है ।

गृहकर के मूल्यांकन के विरुद्ध अपील करने की भी व्यवस्था की गई है । बम्बई निगम में आयुक्त द्वारा मूल्यांकन किया जाता है । उसके विरुद्ध की जाने वाली अपीलों एक छोटे न्यायालय में जाती हैं । पश्चिमी बंगाल में सरकारी सूची में स्वीकृत मूल्यांकनकर्ता द्वारा मूल्यांकन किया जाता है तथा उसके विरुद्ध अपील नगरपालिका के सभापति के सम्मुख की जाती है । उत्तर प्रदेश में मूल्यांकन नगरपालिका करती है किन्तु अपील जिलाधीश के

सम्मुख की जाती है। बिहार, उड़ीसा तथा आसाम में मूल्यांकन नगरपालिका द्वारा किया जाता है जबकि अधीन उपसमिति द्वारा मुनी जाती है।

व्यक्तियों पर कर (Taxes on Persons)—प्रत्यक्ष करों का एक अन्य प्रकार यह है जिसका द्वारा व्यक्तियों पर कर लगाये जाते हैं। व्यवसाय पर कर तथा हस्तगत पर कर आदि करों को इसी श्रेणी में गिना जाता है। ये कर स्थानीय स्रोतों की आर्थिक स्थिति पर निर्भर करते हैं और इसलिए इनका महत्व सभी राज्यों में एक जैसा नहीं है। बिहार आदि कुछ राज्यों को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में व्यावसायिक कर लगाये जाते हैं। 'हस्तगत कर' केवल मध्य प्रदेश तथा उड़ीसा में ही लगाये जाते हैं। बंगाल, उत्तर प्रदेश उड़ीसा एवं बिहार आदि राज्यों में व्यक्तियों पर कर लगाये जाते हैं। बम्बई राज्य की नगरपालिकाओं इस प्रकार का कोई कर नहीं लगाती।

(1) व्यवसाय पर कर—व्यवसाय पर कर ब्रिटिश सरकार द्वारा १८६७-१८८६ के मध्य लगाया गया था। यह कर विभिन्न प्रकार के लाइसेंसों के अधीन लगाया गया जो कि बाद में एक तरह से आयकर बन गया। उस समय जिस प्रकार इन लगाया गया, यह भारत के सामान्य राजस्व का एक भाग बन गया किन्तु धीरे-धीरे इसका प्रयोग स्थानीय निकायों द्वारा ही किया जाना रहा है। संविधान के अनुच्छेद २७६ में कहा गया है कि इस आधार पर किसी भी कर को गलत नहीं बताया जा सकता कि इसका सबब आय से है। इस प्रकार से किसी भी व्यक्ति पर जो अधिक से अधिक कर लगाया जा सकता है उसकी मात्रा २५०/- प्रति वर्ष तक हो सकती है। व्यवसाय पर कर मद्रास, बंगाल, केरल एवं पश्चिमी बंगाल आदि राज्यों में नगरपालिका के राजस्व का प्रधान स्रोत माना जाता है। यह कर प्रत्येक उन व्यक्ति पर लगाया जाता है जो नगरपालिका क्षेत्र में कोई कार्य, व्यापार अथवा कलाकारी करता है। मद्रास में जिन लोगों पर व्यवसाय कर लगाये जा सकते हैं उनको दस श्रेणियों में बांटा गया है। प्रत्येक श्रेणी पर लगाया जाने वाला अधिक से अधिक कर राज्य सरकार द्वारा निश्चित कर दिया जाता है। कर का मूल्यांकन आय की मात्रा के आधार पर किया जाता है। छेकज में सामान बेचने वाले दुकानदारों, गृहस्वामियों आदि पर लगाये जाने वाले कर का मूल्यांकन इस आधार पर किया जाता है कि वे अपने व्यापारिक स्थान का किराया क्या देते हैं।

उत्तर प्रदेश में दस श्रेणियों के अधीन दो प्रकार के कर लगाये जाते हैं। प्रथम, उन व्यापारों पर कर जो कि नगरपालिका क्षेत्र में संचालित किये जा रहे हैं तथा नगरपालिका सेवाओं से लाभ प्राप्त कर रहे हैं या उन पर विशेष भार डाल रहे हैं। दूसरे, उन व्यापारों एवं व्यवसायों पर कर, इनमें वे रोजगार भी शामिल हैं जो कि वेतन या फीस के आधार पर आय प्राप्त करते हैं। प्रथम तो सेवाओं से सम्बन्धित कर हैं और यह विशेष रूप से उत्तर प्रदेश में ही लगाया जाता है जबकि दूसरे प्रकार का कर सामान्य व्यवसायों पर कर है और इसे अन्य राज्यों में भी लगाया जाता है। विशेष कर प्रायः इन व्यापारों पर लगाया जाता है—चीनी, शक्कर, आलू, ईंटें आदि। कमी-कमी इसे लावायन एवं कपड़ा विक्रेताओं पर भी लगा दिया जाता है। इस व्यवहार

की न्यायोचितता के बारे में कई बार प्रश्न किया जाता है। सामान्य कर १०० रुपये प्रति मास की आय वालों से आरम्भ होता है तथा ज्यों-ज्यों आय की मात्रा बढ़ती जाती है, इस कर की मात्रा भी बढ़ती जाती है। उत्तर प्रदेश के आदर्श नियमों (Model rules) ने सुझाया है कि इस कर की दृष्टि से कर दाताओं को दो समूहों में रखा देना चाहिए। प्रथम में उन करदाताओं को लिया जाये जिनकी आय ७५/- प्रति माह से कम है और दूसरी में उनको जिनकी मासिक आय इससे अधिक है। उत्तर प्रदेश में विशेषीकृत कर अधिक लोकप्रिय है। व्यवसाय पर कर बड़े नगरों में लगाये नहीं जा सकते तथा प्रायः सभी छोटी नगरपालिकाओं में इनको समाप्त कर दिया गया है। यह इसलिए किया गया क्योंकि नगरपालिका बोर्ड जिन व्यवसायों पर आसानी से कर लगा सकती है वे ही इन बोर्डों में शक्तिशाली प्रतिनिधित्व पाते हैं। अतः यह स्वभाविक है कि वे इस भार से मुक्ति पाने के लिए या तो अप्रत्यक्ष करों पर जोर दें या सम्पत्ति अथवा परिस्थितियों पर कर लगाने की व्यवस्था करें। बम्बई में यह कर केवल कुछ ही नगरपालिकाओं में लगाया गया है। बम्बई सरकार का मत है कि इस कर के संग्रह में इतना अधिक खर्च होता जाता है कि यह कर आय का एक अच्छा स्रोत नहीं बन सकता।

(ii) परिस्थितियां, सम्पत्ति, एवं हैसियत पर कर (Tax on Circumstances, Property and Haisiyat Tax)—व्यक्ति पर लगाये गए कर का मूलांकन उसकी परिस्थिति, सम्पत्ति एवं हैसियत के आधार पर लगाया जाता है। इस कर का जन्म सम्भवतः चौकीदारी कर से हुआ है जिसके अनुसार करदाता से उतना ही अधिक कर लिया जाता था जितना कि उसकी सम्पत्ति एवं परिस्थितियों की रक्षा करनी होती थी। ये कर गृह कर के पूरक होते हैं। केवल घर को देख कर ही व्यक्ति पर कर किया पर्याप्त एवं उचित नहीं है क्योंकि एक व्यक्ति का घर प्रायः उसकी स्थिति का सही प्रतिनिधित्व नहीं करता। घर को देख कर यह पता नहीं लगाया जा सकता कि व्यक्ति की आय के स्रोत कैसे तथा कितने हैं। अनेक अच्छी स्थिति वाले लोग अपने पूर्वजों के घर में रहते हैं जिसकी कि वे मरम्मत भी नहीं करवाते। इसी प्रकार व्यापारियों के रहन-सहन का स्तर भी बड़ा धीरे-धीरे ही उठता है। कई लखपति आसामी अपने पूर्वजों के छोटे छोटे कमरों वाले घर में ही जीवन व्यतीत कर देते हैं जहाँ कि उनके पित्रों के घन एकत्रित किया था।

परिस्थितियों पर कर, सम्पत्ति पर कर तथा हैसियत पर कर या तो गृह कर का विकल्प हो सकता है अथवा उसका सहगामी भी बन सकता है। यह कर, गृह कर की अपेक्षा अधिक लोचनीय होता है। नियमानुसार कर कम से कम मात्रा निश्चित कर दी जाती है और जो वर्ग इसको भी अदायगी नहीं कर पाता उसे इस कर से मुक्ति प्रदान कर दी जाती है। कर का मूल्य कब करते समय कई बातों को ध्यान में रखा जाता है, जैसे—करदाता की परिस्थितियां, सामाजिक स्थिति, परिवार का आकार, नगरपालिका सीमा में सम्पत्ति का प्रसार तथा नगरपालिका सेवाओं से इनके द्वारा प्राप्त विज्ञान जाने वाले लाभ की मात्रा। उत्तर प्रदेश नगरपालिका की कर समिति बताया कि यह ज्ञात करना बड़ा कठिन है कि एक व्यक्ति की वास्तविक आय

या है। किन्तु फिर भी छोटे स्थानों पर यह पता लगाना अधिक कठिन नहीं होता कि तुलनात्मक दृष्टि से लोगों की स्थिति क्या है। इस प्रकार, इस विधि के करो के लिए यह जरूरी है कि मूल्यांकन करने वाले तथा मूल्यांकित होने वाले के बीच अनिवार्य सम्बन्ध बना रहे। कर लगाने के लिए मूल्यांकन-कर्ता का निकट का ज्ञान कई बार विरोध का भी विषय बनता है। प्रायः यह कहा जाता है कि मूल्यांकन का आकार अनिवार्य होना है, यह विषयगत की पैशा वस्तुगत अधिक है। मध्य प्रदेश में हैसियत कर को एक विशेष ढंग से लगाया जाता है। पहिले कुल भागा को निश्चित कर दिया जाता है जिसको फिर करके रूप में इकट्ठा किया जाता है, निवासियों को परिस्थितियों के अनुसार वर्गों में विभाजित कर दिया जाता है और प्रत्येक वर्ग के व्यक्तियों की कुछ इकाईयाँ बना दी जाती हैं। सर्वोच्च वर्ग वालों को सबसे अधिक कर देना होता है। इस प्रकार लिए जाने वाले कर को कुल भागा इकाईयों की कुल रकम में बांट दी जाती है और इस तरह एक इकाई की दर ज्ञान हो जाती है।

व्यक्तियों पर लगाये गये कर असल में स्थानीय धामदानी के कर हैं। सीलिए कई बार यह सुझाया जाता है कि आय का मूल्यांकन करने का कार्य आयकर विभाग को सौंप दिया जाए किन्तु इससे जनक प्रशासकीय ठिनाइया पैदा हो जाती हैं। आयकर विभाग एक संपीय विभाग है और भारत सरकार यह किमी की नहीं बताना चाहती कि किसी सस्था से उसे जना आय कर मिल रहा है। यहा तक कि वह राज्य सरकार को भी इसे ही बतानी जो कि इस कर में भागीदार है। इसलिये वर्तमान प्रबन्ध में से यदि सिकायतों को दूर करने के लिए कर की धोरी के अवसरो को कम रमा है या अन्यायपूर्ण मूल्यांकन को रोकना है तो मूल्यांकन करने वाले मिकरण को सुधारना होगा और उसे स्वतन्त्र सत्ता बनाना होगा।

(iii) अन्य कर—यदि किसी शहर की विशेष परिस्थितियाँ हैं तो ही भारत सरकार की स्वीकृति से तीय स्थान कर लगाया जा सकता है। इस प्रकार का कर बम्बई, मध्य प्रदेश व उत्तर प्रदेश में लगाया गया है। सके धनिरिक्त नगरपालिकाएँ कुत्तो पर कर लगाती हैं तथा मवेशियों की बन्नी के पञ्जीकरण का कर प्राप्त करती हैं। ये कर धामदानी की दृष्टि से ही लगाये जाते वरन् इनका उद्देश्य पात कुत्तो तथा मवेशियों की धोरी पर रोक लगाना है।

सेवा सम्बन्धी कर (Service Taxes)—सामान्य रूप से सम्पत्ति पर लगाय गय कर के साथ ही कुछ सेवा कर भी लगाये जाते हैं जिनका मूल्यांकन सम्पत्ति कर की भांति ही ध्वनन सम्पत्ति के बापिक किराये के आधार पर किया जाता है। इनको सेवा कर इसलिए कहते हैं क्योंकि ये न विनेष सेवाओं के लिए प्राप्त किये जाने हैं जो कि नगरपालिका द्वारा अपने निवासियों को प्रदान की जाती हैं। इस प्रकार के करो में प्रमुख अन्तर्गत है—पानी पर कर जो कि शहर के निवासियों को जल प्रदान करने के लिए लगाया जाता है, दूधरे, प्रकाश पर कर, जो कि गलियों एवं सार्वजनिक सड़कों पर प्रकाश का प्रबन्ध करने के लिए लिया जाता है, लिफ्टों पर कर जो कि सार्वजनिक माली एवं माले बनाने एवं नियमित रूप

के सिद्धान्त पर अनुदान देना चाहिए। यह सिद्धान्त केवल बम्बई में ही माना जाता है। बिहार में ये सरकारी अनुदान नगरपालिका द्वारा दिए गए योगदान के आधार पर दिया जाता है। इस व्यवस्था में स्थानीय निकाय अनुदान की मात्रा को बढ़ाने के लिए प्रोत्साहित होंगे किन्तु यह व्यवस्था गरीब नगरपालिकाओं को गरीब ही छोड़ देगी तथा इस आधार पर आवश्यक नगरपालिका शिक्षा का कार्यक्रम सफल नहीं हो सकेगा; क्योंकि स्थानीय निकाय अपने निजी स्रोतों से इतना एकत्रित नहीं कर पायेगा कि वह सरकार को योगदान के रूप में दे सके। शिक्षा सम्बन्धी अनुदान का एक तीसरा आधार जो कि सर्वाधिक लोकप्रिय है, अनुपातिक अनुदान की प्रणाली है। इसके अनुसार अनुदान की मात्रा को प्राथमिक शिक्षा पर किए गए कुल व्यय के अनुपात के रूप में निर्धारित कर दिया जाता है। यह व्यवस्था अधिकतर अनिवार्य शिक्षा अधिनियम के अधीन अपनाई गई है। इसका एक सामान्य प्रावधान यह है कि राज्य द्वारा प्राथमिक शिक्षा पर होने वाले व्यय का एक निश्चित भाग दिया जायेगा। इस व्यवस्था की भी अपनी कमजोरियाँ हैं, क्योंकि जो अधिक विकसित एवं उन्नतिशील नगरपालिकाएँ होती हैं उनको गरीब नगरपालिकाओं की अपेक्षा आवश्यक प्राथमिक शिक्षा पर अधिक व्यय करना होता है। अतः इस व्यवस्था की प्रशासकीय सफलता एवं सुविधा के कारण लोकप्रियता अधिक है किन्तु फिर भी इसमें मूल रूप से परिवर्तन किया जाना जरूरी है। अनुदान का एक चौथा आधार विशेष उद्देश्य अनुदान (Specific purpose grant) होता है जिसमें सरकार विशेष विकास के लिए कार्यक्रमों या विशेष सेवाओं के हेतु अनुदान देती है। अनुदान का एक पाँचवाँ सिद्धान्त घाटे की व्यवस्था को पूरा करना भी है। बम्बई में इस व्यवस्था को गैर-अधिकृत नगरपालिकाओं के सम्बन्ध में अपनाया गया है। यह सिद्धान्त उन नगरपालिकाओं के लिए बहुत अच्छा है जिनके आर्थिक स्रोत बहुत कम हैं। किन्तु इस व्यवस्था में केन्द्रीयकरण अधिक हो जाता है और सारा संर्दर्द राज्य सरकार पर छोड़ दिया जाता है।

मेडीकल राहत एवं जन स्वास्थ्य के लिए अनुदान—जब सरकार इस उद्देश्य के लिए अनुदान देती है तो वह अनेक बातों से प्रभावित होती है। मद्रास में सरकार मेडीकल भवन पर खर्च किए गए धन का आधा धन दे देती है तथा १९२८ से पहले खोली गयी संस्थाओं के मेडीकल अधिकारियों का ५०% वेतन एवं परिषद् द्वारा नियुक्त स्वास्थ्य स्टाफ के वेतन का एक भाग सरकार द्वारा अनुदान के रूप में दिया जाता है। सरकार जन-प्रसारण, नालियों की व्यवस्था, बाल कल्याण, महामारी नियन्त्रण आदि के लिए भी योगदान करती है। बम्बई में नगरपालिका द्वारा जो सफाई निरीक्षक नियुक्त किये जाते हैं उनके खर्च का एक तिहाई तथा स्वास्थ्य अधिकारियों के खर्च का आधा सरकार द्वारा दिया जाता है। पश्चिमी बंगाल में सरकार द्वारा नगरपालिकाओं को स्वास्थ्य अधिकारियों का आधा वेतन, नाले-नालियों की योजना में हुये खर्च का दो तिहाई भाग, बालकल्याण केन्द्रों के स्थापन एवं सुधार में हुए खर्च का एक निश्चित पूँजी, स्कूल स्वास्थ्य के लिये एक-छोटा अनुदान आदि दिया जाता है। उत्तर प्रदेश में इसके लिये कोई व्यवस्थापूर्ण नीति नहीं है। वहाँ की नगरपालिकाएँ महामारी विरोधी कार्यों, नालियों

और एक विशेष सेवा में सजे हुए स्टाफ की कार्यकुशलता को गुप्तारने के लिए, नए बांधों को बसाने के हेतु नए तरीके धनाने के लिए तथा कार्यभार की परमाणाओं को कम करने के लिए सरकार द्वारा अनुदान दिया जाता है। सभी स्थानीय निकाय जो अपनी सवाओं का प्रशासन करते राष्ट्रीय दृष्टिकोण से निर्देशित होकर चलना पड़ता है। अनुदान के रूप में केन्द्रीय सरकार के हाथों में ही शक्ति रहती है बिगने द्वारा यह स्थानीय निकायों की क्रियाओं को केन्द्रीय कार्यक्रम के अनुसार समन्वित करवाती है। सरकारी अनुदान देने समय दो बातों का ध्यान रखना चाहिए—प्रथम तो यह है कि व नीति एवं प्रशासन से सम्बन्धित धन के परिवर्तित लक्ष्यों को प्राप्त कर सकें और दूसरे यह कि वे स्थानीय निकायों में अपने स्रोतों का विकास करने में सक्षम पैदा न करें। भारत में नगरपालिकाओं को तीन उद्देश्यों के लिए सरकारी अनुदान प्राप्त होते हैं वे हैं शिक्षा के लिए, मेडिकल राहत एवं जन-स्वास्थ्य के लिए, तथा सामान्य उद्देश्यों के लिए। इनमें से कुछ अनुदान कानूनन होते हैं और अन्य अध-कानूनन। कानूनन अनुदानों को सम्बन्धित अधिनियम में निश्चित सिद्धान्तों के अनुसार दिया जाता है जबकि अध-कानूनन अनुदान के बारे में कोई व्यवस्थित नीति निश्चित नहीं की गई है। अधिकांश राज्यों में शिक्षा के लिए दिया जाने वाला अनुदान अधिक होता है किन्तु मद्रास इसका अपवाद है जहाँ कि जन-स्वास्थ्य के उद्देश्य से दिए गये अनुदान भी समान महत्व के होते हैं। उत्तर प्रदेश में अनुदान अधिकतर सड़कों, जल प्रसारण एवं नाली कार्यक्रमों के लिए दिए जाते हैं। इन विभिन्न प्रकार के अनुदानों के सम्बन्ध में कुछ जानकारी प्राप्त कर लेना उपयोगी रहेगा।

शिक्षा सम्बन्धी अनुदान—भारत के विभिन्न राज्यों में प्राथमिक शिक्षा पर सरकार द्वारा नगरपालिकाओं को पर्याप्त अनुदान दिया जाता है। मद्रास में सन् १९४७-४८ में सरकार ने शिक्षा के उद्देश्य के लिए स्थानीय निकायों को १५१ लाख रुपए का अनुदान दिया। इसमें से केवल ६० लाख रुपए ही कानूनन थे। बम्बई में इस समय सरकार उस सब्सिडी का ५०% नगरपालिकाओं को देती है जो कि वे अधिवृत्त रूप से प्राथमिक शिक्षा पर खर्च करती हैं। अधिवृत्त नगरपालिकाओं की भी सरकार समस्त कमियों को पूरा कर देती है यदि वे नगरपालिकों मुह-कर की एक निश्चित रकम भुगत कर दें। पश्चिमी बंगाल में सरकार द्वारा शिक्षा के लिए दिया जाने वाला अनुदान कानूनन नहीं है। वहाँ सरकार नगरपालिका के कुल सच का २०% ही देती है। पंजाब के प्राथमिक शिक्षा अधिनियम में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जो कि प्राथमिक शिक्षा को धन देने के लिए अथवा इस उद्देश्य के लिए सरकारी सहायता को विनियमित करने का कार्य करता हो। भागलपुर, हैदराबाद क्षेत्र, मैसूर तथा राजस्थान आदि राज्यों में प्राथमिक शिक्षा के लिए सरकार पूरी तरह से उत्तरदायी है अतः स्थानीय निकायों को इन राज्यों में सरकार द्वारा अनुदान दिए जाने का प्रश्न ही नहीं उठता।

शिक्षा के क्षेत्र में सरकारी अनुदान की भाषा को कई माध्यमों पर खर्च किया जाता है। नगरपालिकाओं की धामदनी के स्रोत भिन्न-भिन्न प्रकार के होते हैं अतः प्राकृतिक म्याय के अनुसार राज्य सरकार को सामान्यीकरण

य में है कि लिया गया कर्जा खुले बाजार से लिया जा सकता है या सर-री विभाग में से ही। यदि सरकार यह निर्णय करे कि परिषद् खुले बाजार कर्जा ले सकती है तो प्रायः यह देखा जाता है कि कर्जों का समय तीस वर्ष अधिक न होगा, कर्जों की मात्रा तीस लाख से अधिक न होगी, व्याज की अनुचित रूप से उच्च न होगी तथा व्याज एवं मूलधन को चुकाने के लिए पर्याप्त प्रावधान होगा। यदि पच्चीस लाख से अधिक कर्जा लेना हो तो केन्द्र सरकार से स्वीकृति लेना जरूरी होता है। विभिन्न राज्यों में व्याज की दर लग २ है। केन्द्रीय सरकार एवं मद्रास राज्य के नयमानुसार व्याज की दर ही होगी जिस पर कि समझौता किया गया है। बम्बई, पंजाब और मध्यप्रदेश में यह नियम बना दिया गया है कि व्याज की दर उतनी होगी जितनी कि राज्य सरकार द्वारा तय की जाए। उत्तर प्रदेश में व्याज की दर ढाढ़े चार प्रतिशत से कम न होगी और बिहार तथा उड़ीसा में यह चार प्रतिशत से कम न होगी। राज्य सरकार को यह देखने की शक्ति है कि कर्ज द्वारा लिया गया धन उसी कार्य में लगाया गया है जिसके लिए वह लिया गया था तथा किशतें नियमित रूप से दी जा रही हैं आदि।

भारत की नगरपालिकाओं का अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि अधिकांश नगरपालिकाएं कर्जदार नहीं हैं। इसका अर्थ यह हुआ कि उनका पूंजीगत खर्च सामान्य रूप से चालू राजस्व में से किया जाता है। मद्रास में १९२० तक पूंजी एवं सामान्य व्यय के बीच कोई अन्तर नहीं किया गया था और उसी वर्ष वित्तीय सम्बन्धों की समिति ने यह सुझाया कि इन दोनों प्रकार के खर्चों के बीच स्पष्ट अन्तर किया जाना चाहिए और सभी पूंजीगत कार्यों पर किया गया खर्च, कर्जों द्वारा पूरा किया जाना चाहिए। साधारण खर्चों को पूरा करने के बाद जो अतिरिक्त राजस्व बचता है उसे पूंजीगत कार्यों एवं छोटी मात्रा वाले पूंजीगत खर्चों में लगा देना चाहिए।

कर्जों को सरकार से लिया जाय अथवा खुले बाजार से लिया जाय, इस सम्बन्ध में सभी राज्यों द्वारा अलग-अलग नीतियां अपनाई जा रही हैं। मद्रास सरकार की नीति यह है कि वह स्थानीय सत्ताओं को खुले बाजार में से धन लेने की अनुमति नहीं देती, जबकि बम्बई में कुछ समय तक नीति यह रही कि खुले बाजार में से कर्ज लेने को प्रोत्साहित किया जाता था। सामान्यतः व्यवहार यह है कि कर्जें राज्य सरकारों द्वारा दिये जाते हैं। इस सम्बन्ध में कठिनाई यह है कि स्वयं केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों के पास भी इतना धन नहीं होता कि वे कर्जा दे सकें।

पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय व्यवस्था

[The Financial Management of Panchayati-Raj Institutions]

पंचायती राज संस्थान को आत्मनिर्भरता प्रदान करने की दृष्टि से उनकी अर्थव्यवस्था को सुदृढ़ बनाने का प्रयास किया गया है। राज्य सरकार की ओर से इन संस्थाओं को जो विभिन्न कार्य सौंपे गए हैं उनकी सम्पन्नता के लिए यह जरूरी है कि उनकी वित्तीय व्यवस्था भी उन कार्यों का भार सहन करने योग्य हों। पंचायती राज संस्थाओं ने विकसित होकर सामुदायिक विकास खण्डों के कार्यों को भी अपने हाथ में ले लिया है। विकास विभाग

एवं जनशाय बाजों तथा सड़कें से सम्बन्धित अन्य बाजों के लिये अनुदान प्राप्त करती है। पत्राव में नगरपालिका स्वस्थ अधिकारियों का माध्यामिक स्तरवार द्वारा दिया जाता है। यदि स्थानीय निवासियों के पास महामारी विरोधक बाजों के लिये पर्याप्त धन न हो तो सरकार द्वारा अनुदान दिया जा सकता है। बिहार में नगरपालिकाओं विशेष उद्देश्यों के लिये बार्ड अनुदान प्राप्त नहीं करती बल्कि अनुदान का निर्धारण करने समय प्रत्येक नगरपालिका की आवश्यकता को तथा उसके प्रशासन की कार्यकुशलता को देखा जाता है।

साधारण उद्देश्यों के लिए अनुदान — मिठा के क्षेत्र में, मेडिटेशन राहत एवं जन स्वास्थ्य के क्षेत्र में दिये जाने वाले अनुदानों से पत्रिका स्थानीय तत्त्वों को सरकार द्वारा साधारण उद्देश्यों के लिए भी अनुदान दिया जाता है। इन अनुदानों का कोई निश्चित विद्यमान नहीं होता।

४. नगरपालिका द्वारा लिए जाने वाले कर्ज (Municipal borrowings) — लोडविट का यह एक प्रारम्भिक नियम माना जाता है कि गैर-आमदनी वाली मदों पर जा तथा नियम आय अथवा ऐसे स्थलों पर तथा दिया जाय जिनसे कि धन या सेवा के रूप में आमदनी बर्षों बाद होगी तो जहां तक सम्भव हो तब ऐसे कर्जों को कर्ज लेकर निबाहना चाहिये न कि बाबू राजस्व में से। कि-तु बालू सर्व के लिये कर्ज का उपयोग न किया जाय और नयी नगरियों पर कर्ज का भार न बढ़ जाय इसके लिये स्थानीय निवासियों को कर्ज लेने की शक्ति पर किसी प्रकार का नियन्त्रण रखा जाना बहुत जरूरी है। ब्रिटिश शासीन भारत में यह नियन्त्रण स्थानीय तत्त्व कर्ज अधिनियम १८७१-७६ तथा १९१४ जाता था। नगरपालिकाओं केवल उती कार्य के लिये कर्ज ले सकते हैं। उनके क्षेत्र की सीमाओं

हाथ में है कि लिया गया कर्जा खुले बाजार से लिया जा सकता है या सरकारी विभाग में से ही। यदि सरकार यह निर्णय करे कि परिपक्व खुले बाजार से कर्जा ले सकती है तो प्रायः यह देखा जाता है कि कर्जों का समय तीस वर्ष से अधिक न होगा, कर्जों की मात्रा तीस लाख से अधिक न होगी, व्याज की दर अनुचित रूप से उच्च न होगी तथा व्याज एवं मूलधन को चुकाने के लिए पर्याप्त प्रावधान होगा। यदि पच्चीस लाख से अधिक कर्जा लेना हो तो केन्द्र सरकार से स्वीकृति लेना जरूरी होता है। विभिन्न राज्यों में व्याज की दर अलग २ है। केन्द्रीय सरकार एवं मद्रास राज्य के नयमानुसार व्याज की दर वही होगी जिस पर कि समझौता किया गया है। बम्बई, पंजाब और मध्यप्रदेश में यह नियम बना दिया गया है कि व्याज की दर उतनी होगी जितनी कि राज्य सरकार द्वारा तय की जाए। उत्तर प्रदेश में व्याज की दर साढ़े चार प्रतिशत से कम न होगी और बिहार तथा उड़ीसा में यह चार प्रतिशत से कम न होगी। राज्य सरकार को यह देखने की शक्ति है कि कर्ज द्वारा लिया गया धन उसी कार्य में लगाया गया है जिसके लिए वह लिया गया था तथा किशतें नियमित रूप से दी जा रही हैं आदि।

भारत की नगरपालिकाओं का अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि अधिकांश नगरपालिकाएं कर्जदार नहीं हैं। इसका अर्थ यह हुआ कि उनका पूंजीगत खर्च सामान्य रूप से चालू राजस्व में से किया जाता है। मद्रास में १९२० तक पूंजी एवं सामान्य व्यय के बीच कोई अन्तर नहीं किया गया था और उसी वर्ष वित्तीय सम्बन्धों की समिति ने यह सुझाया कि इन दोनों प्रकार के खर्चों के बीच स्पष्ट अन्तर किया जाना चाहिए और सभी पूंजीगत कार्यों पर किया गया खर्च, कर्ज द्वारा पूरा किया जाना चाहिए। साधारण खर्चों को पूरा करने के बाद जो अतिरिक्त राजस्व बचता है उसे पूंजीगत कार्यों एवं छोटी मात्रा वाले पूंजीगत खर्चों में लगा देना चाहिए।

कर्जों को सरकार से लिया जाय अथवा खुले बाजार से लिया जाय, इस सम्बन्ध में सभी राज्यों द्वारा अलग २ नीतियां अपनाई जा रही हैं। मद्रास सरकार की नीति यह है कि वह स्थानीय सत्ताओं को खुले बाजार में से धन लेने की अनुमति नहीं देती, जबकि बम्बई में कुछ समय तक नीति यह रही कि खुले बाजार में से कर्ज लेने को प्रोत्साहित किया जाता था। सामान्यतः व्यवहार यह है कि कर्जें राज्य सरकारों द्वारा दिये जाते हैं। इस सम्बन्ध में कठिनाई यह है कि स्वयं केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों के पास भी इतना धन नहीं होता कि वे कर्जा दे सकें।

पंचायती राज संस्थाओं की वित्तीय व्यवस्था

[The Financial Management of Panchayati-Raj Institutions]

पंचायती राज संस्थान को आत्मनिर्भरता प्रदान करने की दृष्टि से उनकी अर्थव्यवस्था को सुदृढ़ बनाने का प्रयास किया गया है। राज्य सरकार की ओर से इन संस्थाओं को जो विभिन्न कार्य सौंपे गए हैं उनकी सम्पन्नता के लिए यह जरूरी है कि उनकी वित्तीय व्यवस्था भी उन कार्यों का भार सहन करने योग्य हों। पंचायती राज संस्थाओं ने विकसित होकर सामुदायिक विकास खण्डों के कार्यों को भी अपने हाथ में ले लिया है। विकास विभाग

द्वारा संचालित किए जाते थे वे राज्य-पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित कर दिए गए हैं। किसी भी स्थानीय संस्था की सफलता के लिए द्वांके वितीय स्रोतों की मजबूती को सामान्य रूप से स्वीकार किया गया है। सादिक भाषी समिति के शब्दों में कोई भी संस्था प्रभावशील एवं उपयोगी सिद्ध नहीं हो सकती यदि वह अपने कार्यों को संचालित करने के लिए पर्याप्त वितीय साधन नहीं रखती।¹ इन संस्थाओं के वितीय साधनों का केवल एक सीमित भाग ही सरकार द्वारा प्रदात किया जाता है। बात यह जरूरी हो जाता है कि ये सरकारें स्वयं के साधनों का विश्वास करें ताकि भाग्यनिर्भर बन सकें। इससे न केवल स्थानीय सरकार में स्वायत्तता का विचार पानेगा बल्कि ये संस्थाएं भी उस समय अपने आपको अधिक शक्तिशाली अनुभव करेंगी जबकि उन्हें स्वच्छता का अधिक अधिकार मिल जाएगा। राज्य एवं केंद्र के साधन सीमित होते हैं इसलिए ये स्थानीय सरकार की संस्थाओं की अधिक कुछ नहीं दे पाते।

पंचायती राज संस्थाओं की आय के स्रोतों के बारे में समय समय पर अलग अलग विचार प्रकट किए गए हैं। सरकार द्वारा भी स्थानीय वितीय मामलों की जांच के लिए तथा उस सम्बन्ध में सुझाव देने के लिए कई समितियों की रचना की गई है जिसकी गिफारिजा के आधार पर स्थानीय संस्थाओं की वर्तमान वित्त एवं कर प्रणाली को निश्चित किया गया। सन् १९५१ में स्थानीय वित्त आयोग समिति नियुक्त की गई। इसने प्रतिवेदन में स्थानीय संस्थाओं के लिए आवश्यक रहे जाने वाले विभिन्न विधायक सुझाव दिया गया। इनमें मुख्य हैं रेल समुद्र या वायु से ले जाए जाने वाली वस्तुओं या यात्रियों पर सीमा कर भूमि एवं मकानों पर कर मजिस्तर पर कर, स्थानीय क्षेत्र में उपजाऊ, प्रयोग या विक्रय के लिए वस्तुओं के प्रवेश पर कर विद्युत के उपयोग या विक्रय पर कर, विज्ञापन पर कर, सड़कों पर से जाए जाने वाली वस्तुओं एवं यात्रियों पर कर पशुओं तथा गीकाओं पर कर, पशु कर, व्यापार आजीविका तथा मोहरी पर कर प्रति व्यक्ति कर, सामोव प्रमोव की वस्तुओं तथा मनोरंजन पर कर। इस समिति ने बताया कि शुल्क कर, आबादी भूमि कर और चूल्हा कर तथा सामान्य स्वच्छता एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी उप कर आदि से अनिवार्य चोषित कर देना चाहिए। इस समिति के बाद कर आयोग १९५३-५४ ने आरक्षण रहे जाने वाले करों के बारे में अपने विचार प्रकट किए और बताया कि भूमि एवं मकानों पर कर, सड़कों पर चलने वाले वाहनों पर कर, पशुओं एवं गीकाओं पर कर, व्यापार, आजीविका और मोहरियों पर कर विज्ञापनों पर कर, रंगारंग पर कर, सम्पत्ति के हस्तांतरण पर कर मांग कर, आदि को स्थानीय सरकार की आय का साधन बताया जाए। इनके प्रतिरित्त आयोग ने यह भी सुझाव कि राज्य सरकार किसी भी उद्योग पर साधन को स्थानीय सरकार के लिए प्रदान कर सकती है। कर से प्राप्त होने वाली आय के प्रतिरित्त अनेक चीजों

1. "No institution can prove effective and useful if it does not possess adequate financial resources to carry out its functions"

की विक्री—जैसे, सड़क के निकट के वृक्ष, तलाई या भीलों में पैदा होने वाली चीजें अथवा बाजारों में दुकानों का किराया आदि स्थानीय सस्थाओं की आय के अच्छे साधन हो सकते हैं। पंचायतों द्वारा आटे की धक्की चला कर, खाद का वितरण करके तथा कृषि औजारों को किराए पर देकर भी अपनी आय में वृद्धि की जा सकती है। इस आयोग के बाद बलवन्तराय मेहता समिति १९५८ ने भी पंचायती राज सस्थाओं की वित्तीय व्यवस्था के सम्बन्ध में अपनी सिफारिश प्रस्तुत की। इस समिति के मतानुसार पंचायती राज के तीनों अवयवों की आय के भिन्न-भिन्न स्रोत होने चाहिए। ग्राम पंचायतों की आय के साधन मुख्य रूप से ये बताए गए—सम्पत्ति अथवा गृह कर, बाजार एवं सवारी कर, चुंगी, शौच अथवा मल वहन कर पानी एवं रोशनी कर, कांजी हाऊस की आय, पंचायत समिति द्वारा अनुदान, पशु-विक्रय आदि के पंजीयन पर शुल्क, भूमिकर को वसूली पर कमीशन और पंचायत समिति को मिलने वाले भूराजस्व का निर्धारित भाग। पंचायत समिति की आय समिति द्वारा जो मुख्य साधन बताए गए हैं वे हैं—विकास खण्ड में एकत्रित भूराजस्व का निश्चित प्रतिशत, भूराजस्व पर उप कर वृत्तियों पर उप कर, अचल सम्पत्ति के हस्तांतरण पर विशेष कर, पथ कर एवं पट्टा की शुद्ध आय, यात्री कर, मनोरंजन कर, प्राथमिक शिक्षा शुल्क, मेले एवं हाट में आय, मोटरगाड़ी कर का एक भाग, जनता द्वारा दिया गया स्वेच्छापूर्ण अंशदान, सरकार द्वारा अनुदान, सम्पत्ति से किराया एवं लाभ। राज्य सरकार जब पंचायत समिति को अनुदान देगी तो वह प्रतिवन्ध सहित भी दे सकती है और बिना प्रतिवन्ध के भी। ऐसा करते समय वह विकास खण्ड के पिछड़ेपन का पूरा-पूरा ध्यान रखेगी। केन्द्र अथवा राज्य सरकार द्वारा जो विकास-खण्डों को धन राशि दी जाएगी उमका वितरण पंचायत समितियां करेंगी। जिला परिषद की आय के मुख्य साधनों में मेहता समिति ने यह बताया कि सामान्यतः सरकार द्वारा प्राप्त राशि एवं पंचायत समितियों अथवा जनता से प्राप्त दान या अनुदान इसके क्षेत्र में आयेंगे। जिला परिषदें मुख्य रूप से प्रशासनिक इकाईयां होती हैं अतः उनको सीमित साधन प्रदान किए गए हैं।

राजस्थान में पंचायती राज सस्थाओं की आय के स्रोत मेहता समिति की सिफारिशों से बहुत कुछ प्रभावित हुए। यहां जिला परिषद को आय के बहुत कम साधन सौंपे गए हैं क्योंकि उनके पास कोई कार्यपालिका संवधी उत्तरदायित्व नहीं होता। राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम के अनुसार जिला परिषद की आय के स्रोत होंगे, राज्य सरकार से प्राप्त धन जिसके अन्तर्गत सरकार जिला परिषद को कार्यालय के स्थापन और प्रमुख के यात्रा भत्ता आदि को प्रदान करेगी। जिला परिषद को पंचायत समिति या सामान्य जनता द्वारा स्वेच्छापूर्वक दिया गया अनुदान या दान प्राप्त होगा। अधिकांश जिला परिषदों द्वारा अधिनियम के इस प्रावधान को व्यवहार में लाकर नहीं किया गया है। केवल कुछ ही जिला परिषदों ने पंचायत समितियों से योगदान प्राप्त किया है।

अधिनियम के अनुसार पंचायत समितियों को जो आय के स्रोत सौंपे गए हैं उनमें मुख्य हैं—करी एवं फीस से प्राप्त होने वाली आय, सम्पत्ति की

सरकार द्वारा दिया जाएगा। राजस्थान में अनेक पंचायतें इससे लाभान्वित हो रही हैं।

पंचायती राज संस्थायें अपने कार्य संचालन के लिये जो धन प्राप्त करती हैं वह जिन स्रोतों से आता है वे हैं—कर, फीस तथा जुर्माना, गैर कर वाला राजस्व, दान, अंशदान, सहायता अनुदान एवं कर्ज आदि। इन सभी वित्तीय स्रोतों के बारे में कुछ अधिक व्यापक रूप से अध्ययन करना उपयोगी रहेगा।

(A) करों से प्राप्त आय (The Income From Taxes)—पंचायत समितियों एवं पंचायतों को कर लगाने की शक्ति सौंपी गई है ताकि वे अपने विभिन्न उत्तरदायित्वों को सम्पन्न करने के लिए यथोचित धन प्राप्त कर सकें। जिला परिषदों को कर लगाने की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। पंचायत समिति तथा पंचायत के हाथों में जितने भी कर दिए गए हैं उनमें से कोई भी अनिवार्य नहीं हैं। वे सभी स्वेच्छा पर आधारित हैं। पंचायत द्वारा जो कर लगाये जा सकते हैं उनमें गृहकर प्रमुख है। इसके अतिरिक्त पशुओं एवं सामान पर कर कृषि कार्य के लिए प्रयुक्त वाहनों के अतिरिक्त वाहनों पर कर, तीर्थ स्थान पर कर, पीने के पानी के प्रसारण का प्रबन्ध व्यापारिक फसल पर कर तथा अन्य कर जिनको सरकार की स्वीकृति से केवल व्यवस्थापिका ही लगा सकती है। पंचायत यदि सामान्य उपयोगिता की कोई चीज अपने क्षेत्र में बनवाना चाहे तो गांव के सभी वयस्कों पर विशेष कर लगा सकती है।

पंचायत समिति को जिन विषयों पर कर लगाने का अधिकार प्राप्त है वे हैं—व्यवसाय, व्यापार कार्य तथा उद्योगों पर कर, प्राथमिक शिक्षा का कर, मेलों पर कर इत्यादि।

पंचायतों एवं पंचायत समितियों द्वारा लगाये जाने वाले कर क्योंकि अनिवार्य नहीं होते अतः ये संस्थायें बहुधा करों को लगाने में आगा-पीछा देवती रहती हैं कर लगाने में इन संस्थाओं की उदासीनता का कारण संभवतः यह है कि इनके सदस्य मतदाताओं के अत्यन्त निकटस्थ होते हैं। इनके अधिकारियों को यह डर रहता है कि कहीं मतदाता नाराज न हो जाये। कर न लगाने का एक अन्य कारण यह हो सकता है कि वे लगाये गये करों के अनुसार शांति विकास कार्य न कर पाये और इसलिए जनता द्वारा उनका विरोध किया जाये। करारोपण सदैव ही एक अप्रसन्नतापूर्ण कार्य होता है और जनता इसके प्रति कभी भी समर्थनपूर्ण रवैया नहीं अपनाती। फिर भी यदि लोगों को यह पता चल जाये तथा विश्वास हो जाये कि दिये गये करों का कुछ लाभ उनको भी अवश्य ही मिल जायेगा तो उनके प्रति किया जाने वाला विरोध कम हो जायेगा। पंचायत समिति एवं पंचायतों को कर लगाने में जो हिचक रहती है उसे दूर करने के लिए सादिकअली समिति ने यह सिफारिश की कि कुछ करों को अनिवार्य बना देना चाहिये तथा कर लगाने वाली सत्ता को दूर रहना चाहिये। इस व्यवस्था के परिणामस्वरूप इन संस्थाओं की आय बढ़ जायेगी तथा वे कर लगाने के भ्रमट से भी बच जायेंगी। यह सभी क्षेत्रों में एकरूपता की स्थापना करेगी। एकरूपता के अभाव में लगाये गये किसी भी कर का पंचायत या पंचायत समिति के क्षेत्र की जनता द्वारा यह कह कर विरोध किया जायेगा कि यह कर अन्य किसी भी क्षेत्र में नहीं लगे हैं।

यहाँ पंचायत समितियों द्वारा लगाये जाने वाले विभिन्न करों का कुछ विवरण ॥ अध्ययन किया जाना उपयोगी रहेगा । ये मुख्य कर निम्न प्रकार हैं—

१. मृदा कर (Soil Tax)—मृदा कर को हुये मकान, उगरे पाग की भूमि यथा मकान बनने के लिए भूमि पर लगाया जाता है । मृदा कर का भी दो स्तरों में दिया जा सकता है जिसके बीच मुख्यतः दो स्तरों में मृदा कर है । प्रथम कर है सामान्य कर, दूसरा है प्रधान की गई सड़कों पर कर । सामान्य मृदा कर को पंचायतों की आय का एक मुख्य स्रोत माना जाता है । इस लगातार समय कई बाँटों को दिया में रखा जाता है, उदाहरण के लिए सम्पत्ति की लागत एवं उगरे पाग का आर्थिक मूल्य तथा मकान का आर्थिक या सामाजिक विवरण । बीमे देहान्ति, छत्ता में लागू प्रायः, इनके ही चरों में रहने से तथा बड़ी किरायेदारों की समस्याएँ भी मही रहती । घर का मुख्य मालिक भी कोई मूल्य कार्य नहीं है क्योंकि गाँव में भी समय के साथ साथ चरों में जीवनपर्यन्त बढ़ता जा रहा है एवं चरों पर भी जीवन की सुविधाओं भी बढ़ती जा रही है । घर के मालिकों का मूल्य मकानों की किराये की दृष्टि से बढ़ता जा सकता है । दुकानों, मीठानों आदि का प्रयोग किरायेदारों द्वारा भी किया जाता है । विस्तृत किराये की आर्थिक माता जानना भी एक समस्या है और इस सम्बन्ध में भी पर्याप्त जांच किया जा सकता है ।

अब मकानों पर कर लगाया जाने से कुछ मुख्य बातों से प्रेरित हो कर कहा जाता है । यह बताया जाता है कि बीमारी इमारतों पर कर निर्धारण करने समय कर की दर में ग्राहक की जानी जाति । दूसरे, कर की दरें सीधे सीधे ही मकानों में ही मकान का मूल्य बढ़ जायेगा—ही अन्य कर की माना भी बढ़ा दी जाये । तीसरे, कर की दर का मुख्य के अनुपात में रखा जाना चाहिए । कई लोग इन चर्चों की व्यापारिकता के बारे में चर्चा करते हैं । उनका मत है कि प्रथम बात की मानने का अर्थ होगा बड़ी भोगों पर कर कम लगाया, जिन पर अधिक कर लगाया जाति था । दूसरे मत के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि इससे के स्थिति बुरी तरह प्रभावित प्रति जो कि केवल मकान किराये की ही अपनी जीविका का मातृ मानकर चलते हैं ।

सामान्यतः कुछ मकानों पर पंचायती-राज-समस्याओं द्वारा कर नहीं लगाये जाते । इस प्रकार फर्महाला, मकान, मुख्यतः पाठशाला, एक स्थान, वाचनालय एवं समीप उपयोग में लाये जाने वाले मकान आदि का कर में कुछ प्रदान कर दी जाती है । कमजोर मकानों के निर्माण में मकानों का निर्माण नहीं किया जाना चाहिए । इसके अतिरिक्त पंचायत या पंचायत समिति क्षेत्र में स्थित राज्य सरकार अथवा केन्द्रीय सरकार के निर्माण मकान पर भी कर नहीं लगाया जायेगा । इन मकानों के बारे में भी यह बात ध्यान दी जानी है कि जिसका कर मुक्त किया गया है, उनका कर सम्बन्धित सरकार द्वारा अनुमान के रूप में प्रदान कर दिया जाना चाहिए । कम मूल्य मकानों में भी सेवा सम्बन्धी कर अवश्य लिया जायेगा ।

लगाया गया मृदा-कर समय में किरायेदारों द्वारा ही प्रदान किया जाता है क्योंकि यहाँ ही यह कर लगता है एवं किराये की दर भी बढ़ा दी जाती है ।

है। जिस भवन में किरायेदार ही नहीं होता वहाँ इसे चुकाने का दायित्व गृह-स्वामी पर ही आता है। गृहकर निश्चित करने से पूर्व पहले क्षेत्र के भवनों की एक सूची तैयार की जाती है। इस सूची में मकान का पूरा विवरण रहता है अर्थात् उसका आकार, कमरे, रूप, बनावट की स्थिति, आंका गया मूल्य, कर के रूप में लगाई जाने वाली रकम आदि-आदि। इस सूची को सूचना-पट्ट पर लगाने एवं प्रचारित करने के पन्द्रह दिन के भीतर-भीतर जो भी ऐतराज हो वे सत्ता के पास आजाने चाहिए। किये गये ऐतराजों पर विचार किया जाता है और यदि आवश्यक समझा जाये तो, सूची-सुधार भी किया जा सकता है। कर की वसूली इस सूची में दिये गये विवरण के आधार पर की जानी चाहिए। स्थानीय वित्त जांच समिति, १९५१ के प्रतिवेदन में यह कहा गया था कि सम्पत्ति का मूल्यांकन एक अत्यन्त ही जटिल प्रश्न है जिस पर आसानी से निर्णय नहीं किया जा सकता। इस कार्य को करने के लिए एक अलग से ही विशेषज्ञों का निकाय होना चाहिए। आंके गये मूल्य पर प्रभावित व्यक्ति को आपत्ति करने का अधिकार दिया जाना चाहिए। यदि आवश्यक समझा जाये तो इस प्रकार के विवादों को सुलझाने के लिए एक न्यायालय भी स्थापित कर दिया जाये। पर्याप्त अभ्यास एवं प्रशिक्षण के बाद ही पंचायत अधिकारियों को मूल्यांकन का कार्य दिया जाना चाहिए।

गृह कर का एक अन्य आधार प्रदान की गई सेवाएँ होता है। सेवा-शुल्क के अन्तर्गत पंचायत एवं पंचायत समितियों द्वारा क्षेत्रीय निवासियों पर उन सेवाओं के बदले में कर लगाया जायेगा जिनका प्रबन्ध करने में इन संस्थाओं को समय, शक्ति एवं धन का व्यय करना पड़ता है। एक सम्पत्ति का मूल्य जितना अधिक होता है उतना ही अधिक उस पर सेवा-शुल्क लगाया जाता है। इसका कारण यह है कि अधिक मूल्य वाले भवन द्वारा इन सेवाओं का उपयोग अधिक किया जायेगा और इसलिए उनको अधिक कर देना चाहिए। इस प्रकार की सेवाओं में जल प्रदाय, रोशनी, मल-वहन, जल-निकास, सड़कों की रचना एवं देखभाल आदि मुख्य हैं। सेवा-शुल्क इन संस्थाओं के राजस्व का कोई प्रमुख साधन नहीं है। इसका प्रमुख लक्ष्य तो यह होता है कि इस दृष्टि से इन संस्थाओं को आत्मनिर्भर बना दिया जाये तथा वे जो भी खर्चा इन सेवाओं के प्रबन्ध में उठाती हैं वह कर के रूप में इनको प्राप्त हो जाये। यदि ये कर न लगाये जायें तो पंचायती-राज-संस्थाओं को कर्ज के आधार पर सब कार्य करने होंगे और एक स्थिति ऐसी आयेगी जब कि कर्ज के भार से उसकी अर्थव्यवस्था की कमर टूट जायेगी।

गृह कर के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि इस प्रकार के करों की अदायगी करदाता आसानी से कर देता है क्योंकि यह कर ऐसे व्यक्ति पर लगाया जाता है जिसकी कुछ सामर्थ्य है तथा जो कर की मद को देने में अधिक कठिनाई का अनुभव न करे।

गृह कर के सम्बन्ध में विचार करते हुए सादिक अली समिति ने अपना मत प्रकट किया है। समिति का कहना है कि गृह कर का स्थानीय महत्त्व होता है अतः यह, पंचायतों द्वारा लगाया जाना चाहिए। सादिक अली समिति,

सामान्य प्रभावपूर्ण है किन्तु धानिक विधान की विधिमान्य एवं रचना के मापदण्ड के अन्तर्गत के आधार पर उनका शुद्ध माननीय न था। मादिक की मिति का कहना था कि यह नए नूतनीयन मूल्य (Capital value) के आधार पर लिया जाना चाहिए। मुद्राकर की अधिक से अधिक एवं कम से कम दर निर्धारित कर देनी चाहिए। जब एक वर्षायन द्वारा यह दर प्राप्त कर दिया जाये तो हमारे विधान की मूल न रखा जाये क्योंकि हमारे नए नए दर हमारी कम है कि प्रत्येक नूतनीयन के मूल्य है।

२. **जमीन-भूमि पर कर (Tax on agricultural land)**—यह कर धर्म की शासन काल में भी प्रचलित था जबकि हमारे वैदेशिक एवं प्राचीन सरकारों के विभिन्न राज्यों में वसूल किया जाता था। भारत में केवल राज्य एवं स्थानीय सरकारों को ही प्रदान किया जाता है। भू-राजस्व का एक निम्नतम भाग-व्यापक समितियाँ एवं वर्षायनों का प्रदान किया जाता है। इस धर्म में हमें प्रायः उपकर भी नष्ट दिया जाता है। अमीरों की प्रथा की समिति के बाद भूमि का रक्बाही कृतक होता है और हमारे इस उपकर का भार उनी को उठाना पड़ता है। भू-राजस्व की वसूली का कार्य वर्षायनों को भी देने के सम्बन्ध में भी कमी-जमी प्रथा किया जाता है तथा कहा जाता है कि हमारी अकृषी हुई कार्यकुशलता के अन्तर्गत यदि यह उत्तरदायित्व भी हमारे भी दिया जाये तो मूल्य बाग मरी जाये। हमारे इन मर्यादों को जो कमीजन प्राप्त हुआ वह उनकी प्रायः मुक्ति करने के लिए उपयोगी रहेगा। साथ ही वर्षायनों की भी हमारे सुविधा हो जायेगी। इस व्यवस्था का अर्थ लगे भी है। यदि मर्याद में जरा भी कील कर ही गई तो परिणाम सर्वकर हो सकते हैं।

३. **संपत्ति में रूपांतरण पर कर (Tax on transformation of property)**—जब संपत्ति का एक रूपांतरण किया जाता है तो उस पर लगाया गया मुद्राकर मूल्य सामान्यतः राज्य सरकार को प्रदान किया जाता है। इस मुद्राकर का प्रायः ही एक अधिकार भी वसूल किया जाता है जो कि वर्षायनीकरण मर्यादों की अन्तर्गत का प्राप्त है। जब संपत्ति के रूपांतरण के माध्यम से जीवरण अधिकारी द्वारा रक्बावेनी का वजीवरण किया जाता है तो यह राज्य मूल्य वसूल करने समय अधिकार को भी प्राप्त कर लेता है। यह रणिक विधानिक रूप से स्थानीय विधानों को कुछ कमीजन का प्रतिफल बांटने के बाद भी की जाती है।

४. **जमीन (Octroi)**—जमीन-वर्षायनों के सम्बन्ध का एक सामान्य-मूल्य होता है। यही कारण है कि समय-समय पर विभिन्न मर्यादों को जमीन-कर वाली मर्यादों में जोड़ दिया जाता है, साथ ही हमारे देश में भी मुक्ति की प्रवृत्ति है। जमीन के मर्याद एवं प्रवृत्ति में रहने वाले दोष तथा कठिनाइयों के कारण हमारे बहुत सन्निविष्टताओं वाली जाती हैं तथा अन्त-कार होता है। जमीन में बागों का प्रावधान रहता है। इस कर प्राधान की व्यवस्था को यदि समझ कर दिया जाये तो विधान में कुछ सुधार हो सकता है। किन्तु ऐसा करने में पूर्व कुछ समय पहले भी उठाने की नीति-नीति में चलने की प्रवृत्ति, उन्नीय या विषय वाली वस्तुओं की प्रायः मूल्य कर दिया जाये ताकि पहले जमीन की नीति पर कर के लिए जाये और मूल्य पर कर दिया जाये। इस प्रकार प्राधान की समस्या ही नहीं

होगी। फिर भी ऐसी वस्तुओं के बारे में व्यावहारिक कठिनाई उत्पन्न हो सकती है जो कि कुछ समय बाद वापस भेज दिये जाते हैं। इस कठिनाई से छुटकारा पाने के लिए यह व्यवस्था की जाती है कि यदि वस्तुएं एक निर्धारित समय में न हटाई गईं तो उनको प्रयोग, उपभोग या विक्रय के लिए ही समझा जायेगा और उन पर कर लिया जायेगा। चुंगीकर एवं सीमाकर दोनों ही बहुत पहले से आलोचना के विषय रहे हैं। इनकी आलोचना का मुख्य आधार प्रशासनिक सम्बन्धी कठिनाइयां हैं। जिन आवश्यक वस्तुओं पर यह कर लगाया जाता है उनके बाजार-भाव अधिक हो जाते हैं और उन वस्तुओं के मूल्य बढ़ जाते हैं। सरकार के सामने मूल्य-वृद्धि की एक नई समस्या उठ खड़ी होती है।

चुंगी कर को पंचायत के लिए अनिवार्य माना गया है। पंचायत की सीमाओं को ध्यान में रखते हुए, पंचायत द्वारा उन रास्तों की घोषणा कर दी जाती है जिनमें होकर चुंगी योग्य माल या मवेशी सीमा में प्रवेश कर सकें। इसके अतिरिक्त पंचायतें आवश्यकतानुसार चुंगी चौकियां स्थापित करती हैं जिनके द्वारा कर वसूल किया जाता है। चुंगी का भुगतान चौकी पर अथवा इस प्रयोजनार्थ निश्चित किये हुए अन्य स्थान पर होगा अथवा पंचायत कार्यालय में होगा। सामान्यतः जो व्यक्ति कर नहीं देता या न देनेको उरुसता है या धोका देने का प्रयत्न करता है उसको अर्थ-दण्ड देने की व्यवस्था है जिसकी मात्रा चुंगी से कई गुनी होती है। कई वस्तुओं को चुंगीकर से मुक्त भी रखा जाता है; उदाहरण के लिए गोबर, ईंधन, घास, चारा तथा कटी हुई झाड़ियों का सिर पर बोझ। दूसरे, ऐसा माल जिस पर देय चुंगी एक पैसे से कम हो। तीसरे, सेना, पुलिस या राज्य या केन्द्रीय सरकार के किसी विभाग के प्रयोग के लिए हथियार। चौथे, व्यक्तिगत प्रयोग के लिए लाया गया माल। पांचवें, पंचायत क्षेत्र में निमित्त अथवा उत्पादित सामान। छठे, व्यक्तिगत या घरेलू सामान जो पंचायत-क्षेत्र में निकास के लिए मंगाया गया हो। सातवें, पहनने के कपड़े, बर्तन, फर्नीचर एवं भोजन का सामान जो कि बारात का हो।

चुंगीकर के सम्बन्ध में कुछ विशेष बातों का ध्यान रखन उपयोगी है; जैसे, चुंगी कर को वस्तुओं के माप-तोल के आधार पर लिया जाना चाहिए न कि उनके मूल्य के अनुपात से, क्योंकि इस व्यवस्था में समय अधिक लगता है और परेशानी भी अधिक होती है। दूसरे, चुंगी लगने वाली वस्तुओं एवं उनकी दरों की एक आदर्श सूची तैयार की जानी चाहिए। दूध, साग आदि वस्तुओं पर कर नहीं लगाना चाहिए। तीसरे चुंगीकर के संग्रह का कार्य केवल कर्मचारियों के भरोसे नहीं छोड़ देना चाहिए, उस पर उच्चाधिकारियों का पर्याप्त नियंत्रण रखा जाना चाहिए ताकि अण्डाचार को रोका जा सके और जनता को अधिक सुविधा दी जा सके। चौथे, दैनिक आवश्यकता की चीजें जैसे, अनाज आदि पर कर नहीं लगाना चाहिए इन पर, तो राज्य सरकार द्वारा प्रतिबंध लगाना चाहिए। पांचवें, गोदाम आदि की सुविधा प्रदान करके रास्ते से निकलने वाली वस्तुओं पर कर न लिया जाय। इससे

उचित कमी की जा सकती है। यह कर कृपक द्वारा दिया जाता है और अधिकांश परिस्थितियों में वही इस कर को देने के लिए उत्तरदायी रहता है।

७. नौ-घाट कर—किसी नदी या बड़े तालाब के घाट पर किश्तियां लगाने के संबंध में स्थानीय सस्थाओं द्वारा शुल्क लिया जाता है और इसके बदले में स्थानीय सस्था उस घाट को भली-भांति रखने का कार्य करती है। इसकी वसूली के लिए या तो घाट पर चौकी स्थापित कर दी जाती है अथवा सामूहिक आधार पर इसकी वसूली की जाती है। प्रत्येक नौका के स्वामी से इसकी वसूली की जा सकती है।

८. राह कर—इस प्रकार का कर रास्ते का प्रयोग करने के लिए गाड़ियों एवं जानवरों पर लगाया जाता है। यह कर इसलिए लगाया जाता है ताकि रास्ते के निर्माण एवं देखरेख में होने वाले व्ययको वसूल किया जा सके। यह कर चुंगी एवं मीमा कर का पूरक तथः गाड़ी कर का एक भाग है। सड़कों पर किए गए व्यय संबंधी भार भी इसमें आ जाते हैं।

९. विज्ञापन कर—समाचार पत्रों के अतिरिक्त जो विज्ञापन किये जाते हैं उन पर स्थानीय सस्थाओं द्वारा कर लगाया जा सकता है। गड़े हुए खम्भों पर या सूचना पट्टों पर जो विज्ञापन किए जाते हैं इनसे सम्बन्धित कर पंचायतें लेती हैं जो विज्ञापन सरकारी अथवा निजी स्थान पर निर्मित, प्रदर्शित या स्थापित किया जाता है उस पर भी कर लिया जायेगा। इस प्रकार के करों का यद्यपि प्रत्यक्ष भार विज्ञापन देने वाले पर पड़ता है किन्तु व्यापारिक-व्यय एवं उत्पादन संबंधी व्यय का भाग बन कर इसकी वसूली उपभोक्ताओं से भी की जा सकती है।

१०. परिस्थिति एवं सम्पत्ति पर कर—व्यक्तियों पर लगाये जाने वाले करों में यह कर अत्यन्त महत्वपूर्ण है। इसे भूमि एवं गृह कर के स्थान पर लगाया जाता है। कमी-कमी यह गृह-कर का अनुपूरक भी समझा जाता है। यह कर, करदाता की आय, उमर का सामाजिक स्थिति, परिवार की मात्रा, स्थानीय क्षेत्र में सम्पत्ति तथा स्थानीय क्षेत्र की सेवाओं के लाभ से संबंधित है। कुल मिलाकर यह सम्पत्ति एवं व्यवसाय-कर का योग है। इस कर में वर्ती जाने वाली अश्रमानता को आलोचना का विषय बनाया जाता है। यह कहा जाता है कि इस प्रकार के कर में प्रभावशाली व्यक्तियों के साथ पक्षपात की सम्भावना रहती है और गरीबों पर कर-भार अधिक बढ़ने का खतरा रहता है।

११. व्यापार, आजीविका, व्यवसाय एवं उद्योगों पर कर—यह कर आयकर से मिलता-जुलता सा है। इस कर के निर्धारण के लिए व्यक्तियों एवं व्यवसायों को अनेक श्रेणियों में विभक्त कर दिया जाता है तथा श्रेणी के आधार पर ही उसकी दरें लगाई जाती हैं। कई एक संस्थाएँ तो घरेलू मेवकों पर कर लगा कर के गृह स्वामियों से उसे वसूल करती हैं। इस प्रकार के करों का भार समाज के समस्त वर्गों पर उनकी कर्दाय शक्ति के अनुपात में प्रगामी गति से बढ़ता है। एक निर्धारित न्यूनतम सीमा तक की आय को कर से मुक्त

सालाना २५० रु वार्षिक रखी गई है। राज्य सरकार द्वारा वर की छूट भी दी जा सकती है।

(B) आय के अन्य स्रोत [Other Sources of Income]—भारत के गाँवों की हालत अत्यन्त पिछड़ी हुई है। यहाँ व निवासियों का आयिक स्थिति एवं रकन मजदूर के निम्न स्तर की देखते हुए ग्राम पंचायतें उनका विकास की विभिन्न योजनाएँ बनाती हैं। ग्राम पंचायत में बहुमत द्वारा एक सक्षम ग्राम नरके पंचायत क्षेत्र में सार्वजनिक उपयोगिता व किसी निर्माण-कार्य को प्रारम्भ किया जा सकता है। ऐसा निर्माण कार्य प्रारम्भ करते समय पंचायत को यह अधिकार मिल जाता है कि यह प्रत्येक व्यक्ति के शारीरिक श्रम को मावश्यक बना दे। शारीरिक या मानसिक स्थिति में कमजोर एवं असमर्थ व्यक्तियों को इस प्रकार के कार्य में मुक्ति दिया जा सकता है। यदि कोई व्यक्ति शारीरिक श्रमदान न देना चाहे तो उस कर-दान के रूप में इस वसी को पूरा करना होगा।

पंचायतों को बाजी-होम से भी पर्याप्त आय मिलती है जिसका कि वे अपने राजस्व की वृद्धि में उपयोग करती हैं। यदि किसी निजी पालतूशु द्वारा किसी की व्यक्तिगत भूमि अथवा फसल व क्षेत्र में अनधिकृत रूप से प्रवेश करके उसे नुकसान पहुंचाया गया है अथवा यह सार्वजनिक सड़कों, मनोरंजन के स्थानों नहरों बांधों आदि पर भंगराता हुआ गारा गया है तो उसे बाजी-होम में बदल दिया जा सकता है। वहाँ उसका भरण-पोषण का व्यय पंचायत द्वारा उठाया जाता है और यदि एक निश्चित समय तक उसका स्वामी उसे छोड़कर न आ जाय तो वह नीलाम कर दिया जाता है। बाजी-होम से प्राप्त होने वाली आय के तीन तरीके हैं—या तो पशु के स्वामी पर पशु के रूप में धन की कुछ मात्रा निश्चित की जा सकती है या उसमें पशुओं को खिलाने-पियाने में व्यय की गई राशि भी वसूल की जा सकेगी अथवा जानवरों का देखने में जो समय श्रम एवं खर्चा हुआ वह भी वसूल किया जा सकता है।

मेले एवं त्यौहारों में भी पंचायतों राज मस्याओं को कुछ आय हो जाती है। पंचायतों द्वारा मेले एवं त्यौहारों से सम्बन्धित उत्सवों को मनाने का स्थान नियत कर दिया जाता है और उन स्थान का उपयोग करने वालों से यह कर लेती है। उस स्थान की सीमा में प्रवेश एवं निष्कासन की जाँच के लिए अलग से एक सस्या निर्धारित कर दी जाती है। इस मस्या द्वारा जब स्वीकृति प्रदान कर दी जाती है तभी किसी विक्रेता या मोदगार को मेले की सीमा में प्रवेश पाने दिया जाता है। पशु-मेलों में जो पशुओं की खरीददारी करते हैं वे लोग शुल्क देने के बाद खरीद को पञ्जीकृत कराते हैं और खानगी की रसीद प्राप्त करते हैं। इस रसीद के आधार पर ही उनको बाहर निकलने की अनुमति दी जाती है। ऐसा न होने पर व्यक्ति को निर्धारित जुर्माना चुकाना होता है। इस आय के अलावा मेलों में आने वाली दूकानों से भी किराया लिया जाता है। कभी-कभी पंचायत समितियों द्वारा हाट लग कर भी आय प्राप्त की जा सकती है।

पंचायतों की आय का एक भाग न्यायालय शुल्क के रूप में भी होता है। न्याय पंचायत जिन मामलों को सुनती हैं तथा निपटाती हैं उन पर वे

मुद्रांक लगाती है। 'न्याय पंचायत' शब्द से युक्त ये न्यायालय मुद्रांक उपयुक्त कीमत पर दिये जाते हैं। इस प्रकार से वसूल किया गया धन पंचायत को भेजा जाता है। यदि कोई व्यक्ति न्याय पंचायत या ग्राम पंचायत की पंजिका, पुस्तक या अभिलेख का निरीक्षण या तलाशी करना चाहे तो इस पर निर्धारित शुल्क लिया जाता है। अविलम्ब निरीक्षण करना हो तो शुल्क की मात्रा दुगुनी हो जायेगी। यदि आवेदित निरीक्षण या तलाशी निषिद्ध हो अथवा सार्वजनिक हित के विपरीत हो तो अधिकारी इस संबंध में आज्ञा प्रदान नहीं करता। यदि आवेदित अभिलेख की प्रतिलिपि लेने में भी आवेदक इच्छुक हो तो उसे शब्दों के आधार पर आवश्यक शुल्क जमा कराना होगा।

पंचायती राज संस्थाओं की आय के कुछ अन्य छोटे-मोटे साधन भी हैं। इनमें कुछ कर, शुल्क एवं अर्थ-दण्ड उल्लेखनीय हैं। करों में शुद्ध मोजन कर, तेल के इंजन पर कर, आगजनी से रक्षा संबंधी कर, मत्स्य कर आदि हैं। शुल्कों में अनुज्ञा-पत्र शुल्क जैसे मृत जानवरों की खाल एवं हड्डियां एकत्रण, भयकर एवं घृणास्पद व्यापार, चाय की दूकान या होटल, सार्वजनिक भूमि का उपयोग ग्रामीण आस्थान आदि हैं। अर्थ दण्ड में, न्यायालय संबंधी, अनुज्ञा-पत्र न लेने पर, निषेधित वस्तुओं के व्यापार पर अथवा किसी नियम या अधिनियम के उल्लंघन पर।

तीर्थ स्थानों पर जो कर लगाया जाता है वह स्थानीय दृष्टि से अत्यन्त महत्वपूर्ण होता है। तीर्थ स्थानों के केन्द्र विभिन्न स्थानों पर होते हैं तथा वे निकट एवं दूर के लोगों का पर्याप्त ध्यान आकर्षित करते हैं। ऐसे कई एक केन्द्र हैं जो कि एक पंचायत क्षेत्र में स्थित होते हुए भी दूर दूर की जनता को अपनी ओर आकर्षित करते हैं। अतः सादिकअली समिति ने यह सुझाव दिया था कि प्रति वर्ष आने वाले तीर्थ यात्रियों की संख्या के आधार पर तीर्थस्थानों को पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद के बीच वर्गीकृत कर दिया जाना चाहिये। इस वर्गीकरण के आधार पर ही यथोचित संस्था को तीर्थ-स्थान सम्बन्धी कर लगाने का अधिकार दिया जाये।

करों के भागीदार [Sharing of Taxes]—करों को पंचायती राज संस्थाओं के बीच किस प्रकार बांटा जायेगा इस सम्बन्ध में अभी तक कोई स्पष्ट प्रावधान नहीं है। सादिकअली समिति का विचार था कि यदि इन करों को संस्थाओं के बीच विभागीकृत कर दिया जाये तो अधिक कर उगाही के प्रयास किए जायेंगे। समिति ने इस संबंध में कई सुझाव प्रस्तुत किये थे। प्रथम, जहाँ कर को पंचायत द्वारा लिया जा रहा है वह कर पूरी तरह पंचायत को ही प्राप्त होना चाहिए। दूसरे, जो कर पंचायत समिति द्वारा लगाया जाता है उसकी आय पंचायत समिति एवं पंचायत के बीच ७५.२५ के अनुपात में बंट जानी चाहिये। तीसरे, जो कर जिला परिषद द्वारा लिये या लगाये जायें वे पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद—तीनों ही संस्थाओं में बंट जाने चाहिये। इस विभाजन का अनुपात ३०:३०:४० होगा। जब कर का विभाजन उच्च संस्था एवं निम्न संस्था के बीच किया जा रहा है तो प्राप्त धन को निम्न संस्थाओं में वितरित करते समय जनसंख्या का ध्यान रखा जाना चाहिये।

करारोपण की शक्तियाँ [Powers for Tax Imposition]—पंचायती राज संस्थाओं में मबधित कर नीति के बारे में दो बातों का मुख्य रूप से ध्यान रखना है। प्रथम तो यह कि कर लगाने वाली संस्था दूरस्थ भी हो, जैसे कि जिला परिषद है और दूसरे, इस व्यवस्था में पंचायत समिति का उत्साह एवं पहल की शक्ति भी समाप्त न हो जाये। पंचायतों को तो कुछ करो के मबध में पूर्ण मत्ता सौंपी गई है। ये गृहकर, बाहन कर एवं चुगा धादि पर एकाधिकार रखते हैं।

मनोरजन कर एवं भू-राजस्व के साथ कर को आवश्यक बना दिया गया है जिसकी मात्रा ५ प्रतिशत होगी। कई एवं करो पर जिला परिषद एवं पंचायत समिति को गमवर्ती शक्तियाँ दी गई हैं। ये कर हैं व्यवसाय कर, स्टाम्प धादि पर कर, वाणिज्यिक कमल पर कर, शिक्षा कर, भू-राजस्व कर धादि।

जिन करो पर पंचायत समिति एवं जिला परिषद दोनों को ही समान अधिकार हैं उसे एक ही साथ दोनों निकायों द्वारा नहीं लगाया जा सकता। यदि एक कर पंचायत समिति द्वारा लगा दिया गया है और उसी कर को जिला परिषद पूरे जिले पर लगा देती है तो पंचायत समिति की दूर उस क्षेत्र पर लागू रहेगी और उस विशेष पंचायत समिति क्षेत्र की उस तर से प्राप्त आय पंचायत समिति को ही जायेगी तथा उसका कोई भी भाग जिला परिषद को नहीं दिया जायेगा। सादिकरानी समिति ने करो की शक्तियों के सम्बन्ध में अपनी जो निकारिष प्रस्तुत की हैं वे समिति के परिशिष्ठ xxxiii में निम्न प्रकार वर्णित की गई हैं—

Institution	Taxes which may be imposed	Sharing
Gram Panchayat	1. House Tax 2. Vehicle Tax (Compulsory) 3. Tax on fairs and markets 4. Pilgrim Tax	No Sharing
Nagar Panchayat :	1. House Tax (Compulsory) 2. Vehicle Tax (Compulsory) 3. Octroi 4. Tax on fairs and markets 5. Pilgrim Tax	No Sharing
Panchayat Samiti :	1. Entertainment Tax (Compulsory) 2. Surcharge on Stamp duty	Between Panchayat Samiti and

Institution	Taxes which may be imposed	Sharing
Panchayat Samiti	3. Tax on commercial crops. 4. Tax on fairs and markets 5. Pilgrim Tax 6. Education cess 7. Cess on Land revenue (compulsory at 5% optional at higher rates)	Panchayat in the ratio of 75:25 No Sharing No Sharing in respect of compulsory cess at 5% cess at enhanced rate to be shared by Panchayat Samiti and Panchayat in the ratio of 2:1
Zila Parishad	: 1. Profession Tax (Compulsory) 2. Surcharge on Stamp duty 3. Tax on commercial crops 4. Tax on fairs and markets 5. Pilgrim Tax 6. Education cess 7. Cess on land Revenue at enhanced rate over 5%	Between Zila Parishad, Panchayat Samiti & Panchayat in the ratio of 40:30:30 Between Zila Parishad and Panchayat Samiti in the ratio of 1:2 Between Zila Parishad, Panchayat Samiti and Panchayat in the ratio of 2:2:1

करों की उगाही [Realisation of Taxes]—करों के सम्बन्ध में सबसे अधिक असंतोषजनक बात यह रहती है कि उनको लगा तो दिया जाता है किन्तु उगाया नहीं जाता। सादिक अली समिति ने अपने अध्ययन के आधार पर बताया कि पंचायत समितियाँ जो कर लगाती हैं उनमें से केवल आधे करों को ही वे उगाह पाती हैं। पंचायतों की स्थिति इससे भी अधिक खराब रहती है। पंचायत समिति के करों को लेने वाला यन्त्र राजस्व अभिकरण होता है जबकि पंचायतें अपने करों की उगाही स्वयं ही करती है।

पंचायतों राज मस्यौदा के दूर चीनी मिलों में बसा उल्हास है एक कारनामा का उद्देश्य सार्वजनिक धन की सहायता द्वारा किया गया है। स्थिति के अनुसार पंचायतों में निम्न प्रकार है—

१. सार्वजनिक प्रशासन का प्रशिक्षण मानावत सम्पन्न नहीं होने की स्थिति में उन समय जबकि करोड़ों को प्रशिक्षण दिया गया है तब जोड़ कर उल्हास किया जाता है।

२. कई बार करा का प्रशासन गलत रूप में कर दिया जाता है परिणामस्वरूप उनका उल्हास में समय लग जाता है।

३. राजस्व अधिकारी पंचायत समिति के कार्यों का इकट्ठा करने में सक्षम नहीं होते।

४. पंचायतों के पत्रों का इकट्ठा करने वाले कोह गलत नहीं है। परिणाम स्वरूप पंचायतों में राजस्व की स्थिति का प्रभाव ही नहीं करके छोड़ दिया जाता भी पंचायतों में राजस्व विभाग की सहायता का आवश्यकता के कारण नहीं बनता।

एक समय का राजस्व को दूर करने का कुछ विचारों के रूप में उल्हास के लिए प्रयत्न करना परम आवश्यक है। यह कहा जाता है कि पंचायतों की सहायता पंचायतों में करा का उल्हास में इसलिए नहीं लगती क्योंकि इसमें विभाग उनको को सहायता प्राप्त नहीं लेता। राजस्व के उल्हास के लिए पंचायतों को कुछ सहायता देने की आवश्यकता है। सार्वजनिक राजस्व मस्यौदा द्वारा मानावत गलत रूप में राजस्व अधिकारियों द्वारा ही सहायता प्रकार में सहायता दिया जा सकता है। पंचायतों में एक सहायता पर कर तथा उल्हास पर कर प्राप्ति को उल्हास सहायता द्वारा उल्हास जाना चाहिए कि इनकी सहायता। कर दस्तावेजों की कर देने के लिए प्रामाणिक करने के लिए सार्वजनिक धन समिति ने मुद्रा या कि जो सार्वजनिक धन पर कर देने पर ३ प्रतिशत प्रतिशत दर के रूप में सहायता प्राप्त कर दिया जा सके पर ३ प्रतिशत दर के रूप में ३ प्रतिशत की सहायता प्राप्त जा सके। सार्वजनिक विकास अधिकारी उपस्थित है।

गैर-कर राजस्व [Non Tax Revenues]—सरकारी राजस्व एकत्रित करने के साधन के रूप में गैर-कर राजस्व एकत्रित करने का साधन है किन्तु इसका अर्थ सहायता है। सार्वजनिक यह कहती है कि पंचायतों राज मस्यौदा की सहायता के लिए गैर-कर राजस्व का विकास किया जाय। पंचायतों पंचायत समितियों एवं ग्राम परिषदों का गैर-कर वाले साधनों का बढ़ाने के लिए प्रोत्साहित किया जाय। इन साधनों का सहायता नियमित आयों के वातावरण प्रारम्भ करने में पूरी सहायता दी जानी चाहिए। सार्वजनिक धन समिति ने इन प्रकार के साधनों का विकास के लिए कई एक उपायों का विचार किया है।

प्रथम सहायता ने बताया कि सहायता भूमि की दिकी से पंचायतों राज मस्यौदा को सहायता आय प्राप्त हो सकती है। सहायता भूमि सार्वजनिक पंचायतों के पास ही रहता है। कई एक पंचायतों ने एक निश्चित योजना के अनुसार सहायता भूमि की दिकी करने सहायता की है। किन्तु सहायता पंचायतों ने सहायता भूमि को बहुत कम दायों में बेच दिया है जब कि उसके

ग्रामपंचायत की भूमि के दाम काफी थे। साक्षर अनी समिति ने बताया कि बाबादी भूमि की बिनी एक योजनाबद्ध तरीके से करनी चाहिए। सभी गांवों के लिए एक मास्टर प्लान बनाया जाए। यदि कोई पंचायत प्रार्थना करे तो गोबरमीयर या सहायक ग्रामियन्ता की मंदाओं का पंचायत समिति या जिला परिषद द्वारा प्रवन्ध किया जाना चाहिए। बाबादी भूमि की बिनी द्वारा जो पूंजी प्राप्त हो उसका उपयोग करने के लिए निवृत्त बनाए जाने चाहिए।

दूसरे, राजस्थान आदि राज्यों में मन्त्रियों के तालाबों को भी पंचायतों को सौंप दिया गया। प्रायः सभी पंचायतों में उनके मन्त्रियों के तालाब हैं और वे उनसे होने वाली आय को ग्रहण करती हैं। इन तालाबों में प्राप्त धन का अभिलेख एवं लेखा रखने तथा प्रवन्ध करने में अनियमितताओं की अनेक शिकायतें प्राप्त हुई हैं अतः निरीक्षण एवं पर्यवेक्षण को अधिक प्रभावशील बनाने की आवश्यकता है।

तीसरे, अनेक पंचायतों को कृषि के लिए दग एकड़ भूमि प्रदान की गई है। जिन पंचायतों को अनी तक कोई भूमि नहीं दी गई है उन्हें भूमि दी जानी चाहिए। कुछ पंचायतों ने इस भूमि का उपयोग करते हुए उससे बड़ी अच्छी आमदनी प्राप्त की है जब कि अन्य अनेक पंचायतों को राजस्व के स्रोत का विकास करना बाकी है। समिति ने मुझसे कहा कि जहां अधिक हो सके वहां पन्द्रह एकड़ तक भूमि पंचायतों को दी जानी चाहिए। इस भूमि के विकास के लिए सरकार द्वारा विशेष सहायता भी प्राप्त की जानी चाहिए।

चौथे, जिन पोखरों एवं तालाबों में मछलियां होती हैं वहां मछली पकड़ना पंचायत का एक मुख्य स्रोत बन जाता है।

पांचवें, गांवों में कुछ जमीन को चारागाह भूमि घोषित कर दिया जाता है जो कि प्राकृतिक रूप से विकसित होती है और पंचायतों की आय का एक साधन बन जाती है। पंचायतें चारागाह भूमि का विकास कर सकती हैं तथा उससे पैदा होने वाली चीजों को या पेड़ आदि को बेच सकती हैं।

छठे, ग्राम पंचायतों की आय का एक अन्य स्रोत वह भूमि भी हो सकती है जो कि कृषि के काम नहीं आती और बेकार पड़ी है। ऐसी भूमि पंचायतों को हस्तान्तरित कर दी जानी चाहिए। इन भूमियों से उत्पन्न होने वाले प्राकृतिक पदार्थों एवं पेड़ पौधों के द्वारा पंचायतें पर्याप्त आय कर सकती हैं। पंचायतों को यह अधिकार होना चाहिए कि वे बिना स्वामी वाली जमीन से या चारागाह भूमि से जलाने के लिए या लकड़ी निकालने के लिए पेड़ों को काट सकें। पेड़ों को काटने के व्यवहार को नियमित करने के लिए नियम बनाए जाने चाहिए। इस प्रकार के अधिकार मिलने के बाद पंचायतें बेकार की भूमि पर अधिक पेड़ उगाने के लिए प्रोत्साहित होंगी।

सातवें, पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषदों को सम्पत्ति का स्वामित्व करने का अधिकार होना चाहिए। इन्हें यह अधिकार हो कि वे अपनी दुकानें, बाजार, होटल, सिनेमाघर, ट्रेक्टर, ट्रक आदि आमदनीपूर्ण वस्तुओं का उपयोग करके आय को बढ़ा सकें। यदि पंचायत या पंचायत समिति के पास खुद का ट्रेक्टर होगा तो वह उस संस्था की सेवा करने के अतिरिक्त जनता के लिए भी अत्यन्त लाभदायक सिद्ध होगा।

घाटवें, हट्टियों के मण्ड का ठेका भी पचायत समितियों की आय का एक मुख्य साधन है। जहाँ वहाँ ऐसा कार्य के लिए ठेकेदार सामने न आए वहाँ स्वयं पचायत समिति इनका प्रबन्ध कर सकती है।

नवें, पचायत समितियों एवं जिला परिषदों का इस बात के लिए पर्याप्त सुविधा मिलनी चाहिए कि वे छोटे स्तर के उद्योग संचालित कर सकें। जिला परिषद को अनेकानेक बड़े आकार के उद्योग सँभाले जा सकते हैं। पचायती राज संस्थाओं का देहाती क्षेत्र में मरकरी क्षेत्र का विकास करना चाहिए।

दसवें, पचायत एवं पचायत समितियों द्वारा फलों के बाग तथा मक़िनों का बर्तीब जगाए जा सकते हैं। बड़े नगरों एवं कस्बों के निकट की पचायत एवं पचायत समितियों को इस योजना में पर्याप्त लाभ मिलेगा।

(C) अनुदान द्वारा प्राप्त आयवनी (The Income Receipt through Grants—पचायती राज संस्थाओं की वित्तीय व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिए यद्यपि उन्हें अनेक आय के स्रोत सँभाले गए हैं किन्तु फिर भी उनकी वित्तीय व्यवस्था इतनी सन्तुष्ट नहीं है कि उस आत्मनिर्भर कहा जा सके। कई कारणों से इन संस्थाओं का राज्य द्वारा दिए जाने वाले अनुदान पर निर्भर रहने के लिए मजबूर हुआ पड़ना है। पचायती राज संस्थाओं को अनुदान तथा सहायता अनुदान विभिन्न व्यक्ति विशेष सरकार अथवा एक संस्था में प्राप्त हो सकता है। पचायती राज संस्थाओं के कार्यक्षेत्र बढ़ जाने के कारण यह अनिवार्य हो गया है कि राज्य सरकार द्वारा उनके सीमित साधनों को कमी का पूरा किया जाए। अनुदान को राज्य सरकार एवं स्थानीय संस्थाओं के पारस्परिक सम्बन्ध का एक माध्यम कहा जाता है। अनुदान का मुख्य उद्देश्य इन संस्थाओं की वित्तीय स्थिति का सुधारना और इनके योजना-बद्ध विकास तथा अन्य गतिविधियों में सहयोग प्रदान करना है। अनुदान की व्यवस्था का उद्देश्य वास्तव में समर्थन दिया गया है। प्रथम यह कि अनुदान की व्यवस्था द्वारा विभिन्न स्थानीय संस्थाओं में पारस्परिक वित्तीय निरन्तरता साँई जाती है। इसके द्वारा स्थानीय संस्थाओं के कर भार में भी एकलपता लाई जा सकती है। यदि अनुदान की व्यवस्था में हा ना अनेक नगरपालिका क्षेत्रों के भार में दब कर समाप्त हो जायगी। इनके अनिश्चित जल क्षेत्र की वित्तीय स्थिति स्वस्थ नहीं रहनी तो उनका कारण सभी विज्ञान कार्यक्रम धुंधले रह जाते हैं। इस सब का जनसाधारण की भावना एवं जीवन स्तर पर गहरा प्रभाव पड़ता है। वित्तीय सत्ता का अनिश्चित कर भार का राज्य सरकार द्वारा अनुदान के सहारे कम किया जा सकता है। दूसरे जब राज्य सरकार द्वारा स्थानीय संस्थाओं का जो गुभाव दिए जाते हैं वे उस समय तक महत्वहीन होते हैं जब तक कि अनुदान के रूप में उन्हें गण्य करने के लिए माना न दी जाए। अनुदान के बिना नीतिबद्ध प्रशासनिक कार्यों में दक्षता नहीं साँई जा सकती। तीसरे, अनुदान के संचालन के द्वितीय सत्ता राष्ट्रीय नीति का क्रियान्वित करने के लिए कदम उठा सकती है। भाषा ही वह अनेक अनुभव, ज्ञान एवं दृष्टिकोण को अपनाते व लिए स्थानीय संस्थाओं को प्रभावित कर सकती है।

कुछ लोग अनुदान का विरोध भी करते हैं। उनके मतानुसार यह स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं के कार्यों में राज्य सरकार के अनुचित हस्तक्षेप की जन्म देता है। साथ ही इस प्रकार से राज्य सरकार, स्वायत्त सरकार के मार्ग में एक बाधा बनती है।

राजस्थान में पंचायतों को लगभग ३७ लाख रुपये प्रतिवर्ष सहायता अनुदान प्राप्त होता है। यहां राज्य सरकार अपनी कुल आय के १/६ भाग से भी ज्यादा को पंचायती राज संस्थाओं के माध्यम से खर्च करती है।

अनुदान के सम्बन्ध में प्रावधान बनाने समय विभिन्न राज्यों ने जिन बातों को ध्यान में रखा है उनका उल्लेख किया जाना उपयोगी रहेगा। प्रथम, मद्रास एवं महाराष्ट्र आदि राज्यों में अनुदान की मात्रा को क्रमशः गृह कर एवं भू-राजस्व की मात्रा के साथ जोड़ दिया गया है। इस व्यवस्था से लान यह होता है कि आय के अनुपात में अनुदान इन संस्थाओं को अधिक से अधिक धन एकत्रित करने के लिए प्रोत्साहित करता है। दूसरे, मद्रास में यह व्यवस्था है कि वहां पंचायती राज संस्थाएं धन को योजनाओं पर व्यय कर देती हैं और बाद में अनुदान की मांग प्रस्तुत करती हैं। इस प्रक्रिया में धन का दुरुपयोग होने की सम्भावनाएं कम रहती हैं। तीसरे जब अनुदान की मात्रा को जनता के सहयोग के अनुपात से सम्बद्ध कर दिया जाता है तो क्षेत्रीयता की भावनाएं उभरती हैं। चौथे, जब उच्चतम नीतिक उपलब्धियां तथा निर्विरोध चुनाव पर अनुदान देने की व्यवस्था की जाती है तो इन संस्थाओं के बीच एक स्वस्थ प्रतियोगिता की भावना जागृत होती है।

सादिक अली समिति ने राजस्थान में पंचायत समितियों को दिए जाने वाले अनुदान की व्यवस्था में जो कमियां एवं दोष पाए, वे निम्नलिखित हैं—

१. जो धन दिया जाता है वह किसी विशेष कार्यक्रम के लिए दिया जाता है और पंचायत समितियों को उस अनुदान के प्रयोग के सम्बन्ध में कोई स्वेच्छा नहीं दी जाती। सामुदायिक विकास कोष के सम्बन्ध में पंचायत समितियों को कुछ स्वेच्छा का अधिकार दिया गया है किन्तु यह भी अनेक शर्तों से प्रतिबन्धित है। अन्य हस्तान्तरित कार्यक्रमों के सम्बन्ध में पंचायत समितियों को मुश्किल से ही स्वेच्छा का अधिकार रहता है।

२. स्थानीय आवश्यकताओं एवं परिस्थितियों के अनुसार जब स्वेच्छा एवं पुनर्विनियोग की स्वतन्त्रता नहीं दी जाती और धन देने में तथा उसका उपयोग करने में जो कठोरता वर्ती जाती है उसके परिणामस्वरूप इन संस्थाओं की पहल करने की शक्ति समाप्त हो जाती है। इसके परिणामस्वरूप ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है कि पंचायत समितियों के पास एक शीर्षक के अन्तर्गत ऐसा धन बचा रहता है जिसका उपयोग जहाँ किया गया जबकि दूसरे शीर्षक के अधीन धन की मांग रहती है और वह घाटे में चलता है। इस प्रकार पंचायत समितियां अपने पास के धन का पूरा-पूरा उपयोग नहीं कर पाती।

३. अनुदान का जो आर्थिक कार्यक्रम इस समय अपनाया जा रहा है उसमें निम्न स्तर पर नियोजन के लिए बहुत कम गुंजाइश है। जब पंचायत समितियां प्राप्त धन का स्थानीय परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के अनुसार

उपयोग नहीं कर पाती तो नियोजन की प्रक्रिया अवास्तविक बन जाती है। निम्न स्तर पर नियोजन की प्रक्रिया बेवकूफ तभी वास्तविक बन सकती है जब कि स्थानीय संस्थाओं को राष्ट्रीय एवं राज्य की प्राथमिकताओं की व्यापक सीमा में रह कर अपने अनुदान का प्रयोग करने की स्वतन्त्रता होगी।

४ वर्तमान व्यवस्था में लोगों की एक उतभी हुई व्यवस्था को उत्पन्न करती है जिसमें कि धनेक शोषक और उपशोषक होते हैं जो कि एक भ्रम-पूर्ण सत्वीर सामने रखते हैं।

५ विभिन्न हस्तान्तरित कार्यक्रमों के लिए दिया गया धन विभागों द्वारा निश्चित किया जाता है जो कि हमें पर्याप्त नहीं रहता। यह कहा जाता है कि इस निर्धारण में स्थानीय प्राथमिकताओं एवं परिस्थितियों को पर्याप्त ध्यान से नहीं देखा जाता।

६ सामुदायिक विकास के लिए दिया गया धन स्तर के अनुसार बदलता रहता है। सामुदायिक विकास संघों का सम्बन्ध पूरे क्षेत्र से रहता है मतः सभी संघों के लिए स्थापन एक कम से कम अनुदान का एवम ही तरीका प्रदान किया जाता चाहिए।

अधिकांश विचारकों का यह मत है कि स्थानीय निकायों को जो धन दिया जाये उसका उपयोग करने की उनको पर्याप्त स्वेच्छा प्रदान की जानी चाहिए। यह भी कहा जाता है कि अनुदान का एक जैसा तरीका भी विकसित किया जाये। संस्थाओं का यह पहले से ही अनुमान लगा लेना चाहिए कि उनकी आगामी वर्ष में क्या दिया जायेगा, क्योंकि धन प्रदान करने के बारे में कुछ निश्चितता होनी चाहिए। धन प्रदान करने की प्रक्रिया भी साधारण होनी चाहिए, उसमें जलभर्न नहीं होनी चाहिए।

विभिन्न राज्यों में अनुदान की व्यवस्था का अध्ययन करने के बाद यह ज्ञात हो जाता है कि इस प्रकार दिये गये धन के दुरुपयोग का रोकने के लिए राज्य सरकार द्वारा पर्याप्त व्यवस्था की जाती है। प्राग्ध-प्रदेश में अनुदान की स्वीकृति देने से पूर्व मांगों का अच्छी प्रकार से परीक्षण कर लिया जाता है। उड़ीसा राज्य में प्राथमिकी क्लिन का भुगतान करने से पूर्व व्यय को भली प्रकार जांच लिया जाता है। राजस्थान, उत्तर प्रदेश एवं पंजाब आदि राज्यों में माहवारी लेखे भाग कर उन पर नियन्त्रण किया जाता है। राजस्थान एवं आसाम आदि राज्यों में व्यय से सम्बन्धित प्रमाण-पत्र भी मांगा जाता है।

अनुदान की राशि में से उपयोग में आने के बाद जो शेष धन बच जाता है उसका उपयोग किस प्रकार किया जाये यह भी एक समस्या रहती है। इस सम्बन्ध में विभिन्न राज्यों में भ्रम-भ्रम प्रकार का व्यवहार किया जाता है। मैसूर, पंजाब, उत्तर प्रदेश, गुजरात, पश्चिमी बंगाल आदि राज्यों में अनुदान की राशि में से बचे हुए धन को अलग बच काम में लाया जा सकता है। आसाम में यह व्यवस्था है कि यहाँ जब किसी विशेष प्रयोजन के लिए अनुदान दिया जाता है और वह प्रयोजन पूरा होने के बाद भी धन बच रहता है तो उसे अन्य कार्य के लिए हस्तान्तरित कर दिया जाता है भ्रमवा उसे भ्रमले वर्ष काम में लाया जाता है। स्थानीय संघों आदि में सम्बन्धित जो वैधानिक अनुदान दिया जाता है उसकी बची राशि को भ्रमले वर्ष काम में

लाया जा सकता है। आन्ध्र प्रदेश में यह व्यवस्था है कि अनुदान द्वारा प्रदान किये गये धन को बारह माह के भीतर ही काम में लेना होता है। इसके बाद वह प्रत्यपित हो जाती है। उड़ीसा में पंचायत समितियाँ इस राशि को अगले वर्ष भी काम में ला सकती हैं।

राजस्थान पंचायती राज संस्थाओं के प्रसंग में अनुदान सम्बन्धी दोषों एवं कठिनाइयों पर विचार करने के बाद सादिक अली समिति ने कुछ सुझाव प्रदान किये ताकि वित्तीय व्यवस्था को एक नये रूप में विकसित किया जा सके। समिति ने सुझाया कि अनुदान की उन मदों को, जिनका सम्बन्ध उन सभी क्षेत्रों के सामान्य कार्यों एवं क्रियाओं से है जिनमें कि धन को एक ग्रन्थक्ष से दूसरे में स्थानान्तरित करना उपयोगी रहेगा, एक साथ ही रखा जाना चाहिए तथा एकरूपता के आधार पर उनको वितरित करना चाहिए। दूसरे, जो अनुदान कुछ निश्चित वर्गों एवं क्षेत्रों से ही सम्बन्ध रखने वाली क्रियाओं तथा कार्यक्रमों पर दिये जाते हैं उनको विशेषीकृत सिद्धान्तों के आधार पर दिया जाना चाहिए। तीसरे, संस्थाओं को जब शिक्षा सम्बन्धी धन दिया जाये तो उसे एक जैसे आधार पर 'शिक्षा अनुदान' के रूप दिया जाना चाहिए क्योंकि शिक्षा एक महत्वपूर्ण क्रिया है और पंचायती राज संस्थाओं के कुल व्यय का एक तिहाई भाग इस पर खर्च होता है।

उद्देश्य की दृष्टि से पंचायती राज संस्थाओं को प्राप्त अनुदान को दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—सामान्य विकास अनुदान एवं विशेष अनुदान।

सामान्य विकास अनुदान (General development grant)— सामान्य प्रशासन अथवा विकास के लिये पंचायती राज संस्थाओं को अनुदान प्रदान किये जाते हैं। सादिक अली समिति के कथनानुसार उस समय राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को दस या बारह करोड़ रुपये प्रति वर्ष दिये जाते थे, इनमें से ६०% पंचायत समितियों को प्राप्त होता था। राज्य सरकारों ने पंचायतों को कुल अनुदान ३६ लाख रुपये प्रति वर्ष दिया। समिति के मतानुसार यह मात्रा अत्यन्त कम थी तथा पंचायतों को शक्तिशाली बनाने के लिये यह मात्रा और अधिक होनी चाहिए थी। सत्यानन्द समिति ने एक रुपया प्रति व्यक्ति के हिसाब से यह अनुदान देने की बात कही थी। सादिक अली समिति ने भी इस सुझाव का समर्थन किया। उसने यह भी कहा कि जब यह अनुदान दिया जाये तो राज्य सरकार एवं केन्द्र सरकार दोनों को ही योगदान करना चाहिये।

पंचायत को अपने सचिव पर जो व्यय करना पड़ता है वह उसे अपने विकास अनुदान में से करना चाहिये। यदि पंचायत को राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त किसी सचिवालयी सहायता की आवश्यकता हो तो उसका व्यय पंचायत को दिये जाने वाले अनुदान में से कम कर लेना चाहिये।

पंचायत समितियों को सबसे अधिक अनुदान सामुदायिक विकास एवं राष्ट्रीय प्रचार सेवाओं वाले शीर्ष में दिया जाता है। इनके अतिरिक्त कुछ अन्य अनुदान भी होते हैं जो कि विभागों द्वारा इनको हस्तांतरित किये जाते हैं। इस प्रकार पंचायत समितियों को कुल मिला कर लगभग ३२० करोड़

इससे वार्षिक अनुदान के रूप में प्राप्त हो जाते हैं। नादिक ज़मीन समिति ने सुझाया था कि प्रत्येक पंचायत समिति को २/- प्रति व्यक्ति के हिसाब से अनुदान दिया जाना चाहिये तथा इसको सामान्य विकास अनुदान कहा जाना चाहिये। यह अनुदान एकरूपतापूर्ण तरीके से दिया जाना चाहिये।

पंचायत समितियों को जो अनुदान दिया जाए उसमें एकहज़ार बरतने का अवयव यह है कि सड़क के विकास का स्तर देखकर कृषि प्रसार का भेदभाव नहीं किया जाना चाहिये। पंचायत समिति द्वारा जो स्टाफ रखा जाएगा उसका व्यय सामान्य विकास अनुदान से ही दिया जायेगा। इससे अतिरिक्त उत्पादन एवं सामाजिक सुविधाओं की गरज से पंचायत समितियों को धन मदद दी जायेगी। यहां शत यह है कि सामाजिक सुविधाओं पर खर्च की गई मात्रा कुल व्यय के २०% से अधिक नहीं होनी चाहिये। छोटी पंचायत समितियों में सामान्य विकास अनुदान की एक बड़ी मात्रा को स्थापन व्यय पर खर्च किया जाना है। अब यह प्रावधान रखा गया है कि यदि कोई पंचायत समिति १/- प्रति व्यक्ति से अधिक व्यय अपने स्थापन कार्य पर कर दे तो उसको अतिरिक्त स्थापन अनुदान दिया जाना चाहिए।

विशेष अनुदान [Specific grants]—पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों को उन कार्यक्रमों एवं क्रियाओं के लिये विशेष अनुदान प्रदान किया जायेगा जिनका कि सामान्य विकास अनुदान में समूहोद्भूत नहीं किया गया है। इस प्रकार के अनुदान निम्नलिखित उद्देश्यों के लिये दिये जा सकते हैं—

पंचायत समितियों को सहकारिता, उद्योग संपादन—कल्याण स्थानीय विकास कार्य, देहाती मानवीय शक्ति का उपयोग आग लगाने या अन्न भंडारण से दुखी व्यक्तियों को राहत, पंचायत समिति के मुख्य कार्यालय का व्यय आदि के बारे में यह अनुदान दिया जा सकता है।

जिला परिषदों का यह अनुदान उनके स्थापन सम्बन्धी प्रबंध के लिए दिया जा सकता है तथा उन योजनाओं एवं कार्यों पर दिया जा सकता है जो कि जिला परिषदों को मंजूर होने चाहिये। इन कार्यों को निम्न शीर्षकों में विभाजित किया जा सकता है—

- (i) कृषि—बीज सप्लाइ के काम, कृषि के बीमार बीटने के लिए भरमभूत तथा सेवा सुविधाएं कारखाना खोलने के लिये कुओं को खोदने तथा बनाने से सम्बंधित कार्यक्रमों का समन्वय करने के लिये।
- (ii) पशुपालन—पशु चिकित्सालय नकली गर्भावधान केन्द्र, मवेशी एवं कुक्कुटों की सुधरी हुई नस्ल देना, जिला भेड़ पार्क, जिला कुक्कुट पार्क।
- (iii) मेडिकल एवं स्वास्थ्य—प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, गर्भवती एवं बाल कल्याण केन्द्र, परिवार नियोजन, आयुर्वेदिक औषधालय, पीने के पानी की प्रसारण योजनाओं का नियोजन एवं समन्वय।
- (iv) शिक्षा विभाग—प्राथमिक तथा मिडिल स्कूलों में अध्यापकों के स्तर पर नियंत्रण रखना, मिडिल स्कूलों का प्रशासन बढीका प्रदान करना, जिले स्तर की प्रतियोगिताएँ कराना आदि।

- (v) **जन कार्य—(सिचाई)**—२५ हजार रुपये से अधिक व्यय वाले तथा एक लाख रुपये से कम व्यय वाले किसी भी नये कार्यक्रम को प्रारम्भ करना, एक लाख रुपये तक के पुराने कार्यक्रमों को चलाना ।
- (vi) **जन कार्य (भवन एवं सड़क)**—राज्य की सड़कों तथा जिले की मुख्य सड़कों के अतिरिक्त सड़कों को बनवाना, पंचायती राज्य संस्थाओं के भवनों को बनवाना ।
- (vii) **सामाजिक सेवार्थ**—जिला स्तर पर समाज-कल्याण विभाग का क्रियायें, प्राथमिक एवं मिडिल स्कूलों में अनुसूचित जातियों एवं जन जातियों को बजीफा, कमजोर भागों का कल्याण ।

सरकार द्वारा जिला परिषद के इन कार्यों की सूची में और जोड़कर तथा कुछ कार्यों को घटा कर परिवर्तन किये जा सकते हैं ।

(D) **ऋण [Loans]**—पंचायती राज संस्थाओं की आय के स्रोत यद्यपि अनेक हैं किन्तु साथ ही उनके कर्जों पर कार्यों का उत्तरदायित्व भी कम नहीं है । इसके अतिरिक्त इन संस्थाओं द्वारा अपने धन के साधनों का पूरी तरह उपयोग भी नहीं किया जाता । परिणामस्वरूप ये प्रायः श्रद्धे में चलती रहती हैं और इस व्यवस्था में रहकर अपने कार्यों का संचालन करने के लिये इनको कर्ज लेना होता है । यातायात, स्वास्थ्य, शिक्षा, सिंचाई, सामाजिक सेवा आदि कार्य ऐसे हैं जिनमें पर्याप्त धन लगाने की आवश्यकता होती है । जितना धन इनमें लगाया जाता है उतना प्राप्त नहीं हो पाता और परिणामस्वरूप ऋण ही एक मात्र साधन रह जाता है जिसके आधार पर ये कुछ कर सकती हैं । पंचायती राज संस्थाओं को या तो जनता से ऋण लेने का अधिकार दिया जाता है अथवा राज्य सरकार अपनी निधि में से उसे योगदान देती है । इस धन पर भी ब्याज लिया जाता है ।

ऋण लेना अपने आप में बुरा नहीं है । कई बार तो इन संस्थाओं को ऋण लेने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है । ऋण से सम्पत्ति एवं आय में वृद्धि होती है । ऋण लेकर जनता की उत्पादन शक्ति को बढ़ाया जाता है और उसके बाद उसे चुकाने का प्रयास किया जाता है । वित्त विशेषज्ञों के मतानुसार यद्यपि ऋण लेना अपने आप में बुरा नहीं है वरन् एक सीमा तक तो यह उपयोगी है किन्तु इस सीमा में बाहर निकलने पर यह दोष बन जाता है । अविक कर्ज लेना व्यक्तिगत जीवन की भाँति सस्यागत जीवन में भी घातक सिद्ध हो सकता है । इस सम्बन्ध में पूरी सतर्कता बरती जाना परम आवश्यक है ।

विभिन्न राज्यों में ऋण राशि के वितरण का माध्यम जिला परिषदें या पंचायत समितियाँ होती हैं । राजस्थान में सरकार पंचायत समिति को ऋण देती है और पंचायत समितियों द्वारा उस ऋण का विभिन्न कार्यों के लिये वितरण किया जाता है । धन प्राप्त करते समय पंचायत समिति द्वारा अनुबन्ध किया जाता है तथा वह रसीद देती है । ऋण के सम्बन्ध में किसी प्रकार का विवाद होने पर वह इस अनुबन्ध के द्वारा सुलझाया जाता है ।

राजस्थान में कर्ज केवल पंचायत समिति द्वारा ही लिया जा सकता

है। जिला परिषद एक पंचायती को कर्ज लेने के सम्बन्ध में किसी प्रकार का अधिकार नहीं होता। कुछ एसी योजनाएँ होती हैं जिनको एक साथ समूहीकृत किया जा सकता है। इन पर पंचायत समितियों को प्रति व्यक्ति क हिसाब स कर दिया जाता है।

काल की दृष्टि से ऋणों को तीन भागों में विभाजित किया जाता है। वे ऋण जो कि तेरह माह में वापिस कर दिये जायें, अल्पकालीन ऋण कहलाते हैं। जो ऋण एक साल से लेकर पांच साल तक चलाये जायें वे मध्यकालीन तथा जो पांच वर्ष से कम समय में वसूल न हों उनको दीर्घ कालीन ऋण कहा जाता है। जिन कार्यों के लिये ये ऋण दिये जाते हैं उनमें उल्लेखनीय हैं—सामुदायिक विकास, कृषि विकास, ग्रामीण आवास राजस्व तकाबी, सहकारी समितियाँ, प्राकृतिक संकट आदि।

पंचायती राज संस्थाओं द्वारा लिये जाने वाले ऋण के सम्बन्ध में सादिक धनी समिति ने अपना सुझाव प्रस्तुत किये हैं। समिति का विचार था कि पंचायती राज संस्थाओं को छोटे उद्यमों एवं लघु उद्योगों का स्वामित्व करने की शक्तियाँ प्राप्त होनी चाहिए। इन संस्थाओं को जनता के लिए कुछ मूल उपयोगी सेवाएँ भी प्रदान करनी होती हैं। इन कार्यों के लिये इन संस्थाओं को अधिक धन की आवश्यकता होगी जो सामान्यतः इन निहाया के मामलों के बाहर की बात है। यही कारण है कि इन संस्थाओं के लिये कर्ज वाली अव्यवस्था प्राथमिक बन जाती है। सरकार को चाहिए कि इन निकायों को कर्ज लेने की सुविधा देने के प्रतिरिक्त स्वयं भी उचित व्याज एवं शर्तों पर इन कार्यों के लिये व्याज प्रदान करे—जन-उपयोगी चीजों की रचना जैसे जलदाय नानियाँ, विद्युत प्रसारण आदि। दुमरे, दुकानों, बजारों एवं सिनेमाघर आदि की बनावट के लिये। तीसरे, ट्रैक्टरों, पम्पिंग सैटों, टर्कों एवं अन्य कृषि सम्बन्धी औजारों की खरीद के लिये। चौथे, छोटी व्यापारिक या औद्योगिक इकाई खोलने के लिये, उदाहरणार्थ—भाटा पीसने की चक्की, तेल मील, हड्डी पीसने की फँकरी, दाल मील आदि। पाचवें, कृषि, बागवानी आदि कार्यों के लिए।

सरकार द्वारा जो कर्ज दिए जायें उनके उचित एवं कुशल उपयोग के सम्बन्ध में सरकार को व्यवस्था करनी चाहिए। जिन सत्तों के हेतु कर्ज लिया गया है उनको साकार करने के लिए विशेषज्ञों का परामर्श एवं निर्देशन भी मुँह्या करना चाहिए। पंचायती राज संस्थाओं की जो भी अव्यवस्थाएँ रसी जाये वह एकरूप हो, निश्चित हो, सरस हो तथा उनको कुछ स्वेच्छा प्रदान करे।¹

1. "In devising the financial pattern recommended... We have been guided by considerations of uniformity, certainty, simplicity and allowing a certain measure of discretion to local institutions"

स्थानीय एवं राज्य स्तर पर समिति व्यवस्था

[COMMITTEE SYSTEM AT LOCAL & STATE LEVEL]

समिति व्यवस्था वर्तमान युग में प्रशासनिक यन्त्र की एक महती विशेषता है। किसी भी महत्वपूर्ण प्रश्न को एक व्यक्ति के निर्णय एवं स्वेच्छा पर न छोड़ कर कुछ व्यक्तियों के निर्णय पर छोड़ना आजकल अधिक सुरक्षित समझा जाता है। प्रजातन्त्र का यह एक मूल सिद्धान्त है कि इसमें किसी भी व्यक्ति को अद्वितीय बुद्धि एवं कौशल वाला नहीं माना जाता। यद्यपि तुलनात्मक दृष्टि से विभिन्न व्यक्तियों के बीच कुछ असमानताएँ पाई जाती हैं और कुछ व्यक्ति अपेक्षाकृत अधिक योग्य होते हैं किन्तु कोई भी व्यक्ति पूर्ण नहीं है। प्रत्येक में उसकी कमियाँ और अभाव हैं। प्रशासनिक निर्णयों में विभिन्न व्यक्तियों के श्रेष्ठ गुणों का समावेश हो सके और एक की कमी को दूसरे के द्वारा पूरा किया जा सके, इसके लिए पर्याप्त विचार-विमर्श के बाद निर्णय लेने की व्यवस्था की जाती है। समिति प्रणाली इस व्यवस्था का एक रूप है। समिति में दो से अधिक व्यक्ति होते हैं जो कि समस्या के विभिन्न पहलुओं पर अपनी-अपनी दृष्टि से विचार प्रकट करते हैं और उनके विचारों के विश्लेषण के बाद जो निष्कर्ष निकलता है उसका स्तर गुण एवं उपयोगिता उस निष्कर्ष से उत्कृष्ट होते हैं जो कि एक व्यक्ति द्वारा लिया गया होता।

स्थानीय प्रशासन को प्रजातन्त्रात्मक रूप देने के लिए तथा उसकी कार्यवाही को अधिक सुविधाजनक बनाने के लिए स्थानीय एवं राज्य स्तर पर समिति व्यवस्था को अपनाया जाता है। राज्य स्तर की समिति व्यवस्था का स्थानीय दृष्टि से महत्व दो कारणों से है। प्रथम तो इसलिए कि राज्य स्तर पर विभिन्न समितियों का गठन एवं कार्य प्रणाली स्थानीय निकायों के आदर्श एवं प्रेरणा स्रोत के रूप में कार्य करती है। दूसरे, राज्य स्तर की कुछ समितियाँ, विशेष रूप से वित्तीय समितियाँ स्थानीय प्रशासन पर नियन्त्रण रखने का महत्वपूर्ण कार्य करती हैं। इस दृष्टि से राज्य स्तर की समितियों के रूप एवं संगठन का एक सामान्य परिचय स्थानीय प्रशासन के विद्यार्थी के लिए अत्यन्त उपयोगी सिद्ध होगा।

नगरपालिका स्तर पर समितियाँ [Committees at Municipal Level]

नगरपालिकाएँ जिन कार्यों को सम्पन्न करती हैं उनकी प्रकृति कार्य-पालिका एवं व्यवस्थापिका—दोनों ही प्रकार की होती है। ये नियम बनाती हैं और उनको क्रियान्वित भी करती हैं। नगर के प्रशासन का उत्तर-दायित्व पूर्ण रूप से उनके कंधों पर रहता है। इन सभी कार्यों को सम्पन्न करने में नगरपालिका द्वारा दो प्रकार की कठिनाइयों का अनुभव किया जा सकता है। प्रथम सा, यह कि वह एक बड़ी-निकाय होती है और प्रतिदिन की समस्याओं पर उसमें विचार किया जाना न तो सम्भव है और न उपयोगी ही। अनेक महत्वपूर्ण समस्याएँ तो उसके बड़े आकार के कारण अधिक उपयोगी विचार-विमर्श को सम्भव नहीं होने देती और छोटी-छोटी समस्याओं पर समस्याभाव के कारण इसमें विचार किया जाना अनुपयोगी होता है। इन दोनों ही प्रकार की समस्याओं को यदि किसी ऐसे निकाय को सौंप दिया जाए जो कि आकार में इससे छोटा हो, योग्यता में इससे कुशल हो और जिनके विशेषज्ञ सदस्य प्रस्तुत की गई समस्याओं पर विचार के लिए पर्याप्त समय खर्च कर सकें। ये सब बातें समिति व्यवस्था के धनाने पर प्राप्त हो जाती हैं। नगरपालिका परिषद् की बैठक सहीने में केवल एक बार होती है। यदि इस बीच कोई समस्या उत्पन्न हो जाए या कोई निर्णय लेना हो तो

ग्रेट ब्रिटेन के स्थानीय शासन में समिति व्यवस्था का प्रचलन व्यापक रूप में हुआ है। वहाँ कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य सामान्यतः समितियों को सौंप दिया जाता है। भारत में संस्थागत रूप से प्रायः प्रत्येक नगरपालिका में समितियाँ का संगठन किया जाता है। यद्यपि ये समितियाँ सरकार के एक कार्यपालिका अंग के रूप में अधिक महत्व नहीं रखती किन्तु फिर भी ये नगर-प्रशासन में निर्वाचित परिषदों को कुछ कार्य करने का अवसर सौंपती हैं।

नगरपालिका की समितियाँ मुख्य रूप से दो प्रकार की हैं। प्रथम प्रकार की समितियाँ वे होती हैं जो कि नगरपालिका कानून के अधीन बनाई जाती हैं, इनको कानूनन समितियाँ कहते हैं। दूसरे प्रकार की समितियों की रचना नगरपालिका कानून के आधार पर नहीं होती बरन् ये समितियाँ परिषद् द्वारा उसके उपनियमों के अधीन बनाई जाती हैं, इनको भ्रकानूनी समिति कहा जाता है।

जिसके लिए राज्य सरकार विज्ञप्ति द्वारा निर्देशित कर सकती है। स्थायी समिति में सदस्य संख्या छ. से लेकर बारह तक होती है। इनके सदस्य परिषद् द्वारा निर्वाचित किए जाते हैं। इस प्रकार की समितियां वारो नगर-पालिकाओं में संगठित होती हैं जबकि छोटी या जिले की नगरपालिकाओं द्वारा प्रबन्ध समितियों (Managing Committee) को नियुक्त किया जाता है। प्रबन्ध समितियों में सदस्यों की संख्या चार से लेकर नौ तक होती है।

इन समितियों का कार्यकाल एक वर्ष होता है। इनके कार्यकाल पर परिषद् एवं अधिनियम द्वारा सीमा लगाई जा सकती है। जिस नगरपालिका में कार्यपालिका अधिकारी नहीं होना उसमें समस्त कार्यपालिका शक्तियां इस प्रकार की समितियों द्वारा ही काम में ली जाती है। इन समितियों में विभिन्न समाजों, क्षेत्रों, एवं हिन्नों को प्रतिनिधित्व देने के लिए इनके सदस्यों का चुनाव करते समय परिषद् द्वारा एकत्रीकृत मतदान व्यवस्था (Cumulative Voting System) को अपनाया जाता है। इस सम्बन्ध में कभी-कभी यह भी सुझाव दिया जाता है कि यदि स्थायी समितियों में अधिक व्यक्तियों एवं हितों को नागरिक प्रशासन में भाग लेने का अवसर प्रदान करना है तो इनका आकार बढ़ा दिया जाए। किन्तु इस मत के विरुद्ध यह भी कहा जाता है कि बड़े आकार का कोई भी निकाय नीतियों को क्रियान्वित करने में अच्युत नहीं समझा जाता। वह जितना छोटा होगा उतना ही अधिक कुशल हो सकता है। आलोचकों के मतानुसार जब इन समितियों के निर्वाचन में एकत्रीकृत मतदान व्यवस्था को अपनाया जाता है तो यह स्वयं विक है कि परिषद् की नीतियों को क्रियान्वित करते समय वर्गीय एवं संकीर्ण हित उभर आएंगे तथा समिति की कार्यवाही क्षेत्रीय एवं साम्प्रदायिक मतभेदों से पूर्ण हो जाएगी। इसी विचार को ध्यान में रखते हुए काले समिति (Kale Committee) ने इन समितियों की रचना में एकत्रीकृत मतदान व्यवस्था को अपनाने का सन्-र्थन नहीं किया। अधिनियम के अनुसार स्थायी समितियों को एक साधारण प्रबन्ध समिति की अपेक्षा अधिक शक्तियां प्रदान की गई हैं। इसके अतिरिक्त परिषद् द्वारा भी इन समितियों को शक्तियां हस्तान्तरित की जा सकती है। इस प्रकार इन समितियों की शक्तियां दो प्रकार की होती हैं। एक ओर तो इनको वे शक्तियां प्राप्त होती हैं जो इनको अधिनियम द्वारा सौंपी गई हैं तथा दूसरी ओर अनेक शक्तियां ऐसी भी होती हैं जो कि परिषद् द्वारा इन्हें हस्तान्तरित की गई हैं। बम्बई की नगरपालिकाओं में जो तीर्थ समितियां (Pilgrim Committees) हैं उनको परिषद् की एक समिति कहने की अपेक्षा यदि नगरपालिका एवं सरकार की समिति कहा जाय तो अधिक उपयुक्त रहेगा। इस प्रकार की समिति का गठन प्रत्येक नगरपालिका में आवश्यक रूप से नहीं किया जाता। इसे केवल वे ही नगरपालिकाएं गठित करती हैं जिनको तीर्थ कर (Pilgrim Tax) लगाने का अधिकार है। तीर्थ समिति में सदस्यों की संख्या छ. होती है। इन सदस्यों में एक तो परिषद् का अध्यक्ष होता है, तीन ऐसे सदस्य होते हैं जिनको परिषद् द्वारा निर्वाचित किया जाता है। इनके अतिरिक्त राज्य सरकार द्वारा नियुक्त दो सरकारी अधिकारी होते हैं। तीर्थ समिति का कार्यकाल परिषद् के कार्यकाल का सहवृत्त होता

है। यह उस समय तक कार्य करनी रहती है जब तक कि एक नई तीर्थ समिति को नियुक्त न कर दिया जाए। यदि किसी कारणवश परिषद की शक्तियों को छीन लिया गया हो अथवा तीर्थ समिति की शक्तियों को ले लिया गया हो तो ऐसी स्थिति में आयुक्त द्वारा न्यायिक शक्तियों को मागकर करने एक नई तीर्थ समिति की रचना कर दी जाएगी। इस प्रकार नियुक्त समिति उस समय तक अपना कार्य करनी रहेगी जब तक कि परिषद को पुनः स्थापित न किया जाए और नई परिषद की नई तीर्थ समिति जन्म न ले ले।

तीर्थ समिति द्वारा कई महत्वपूर्ण कार्य किए जाते हैं। तीर्थ कर द्वारा प्राप्त जो तीर्थ कोष होता है उससे प्रबंध एवं प्रशासन का कार्य प्रभु समिति करती है। इससे प्रतिरिक्त इस कोष के सम्बन्ध में परिषद को जो भी अधिकार प्राप्त हैं अथवा जो कर्तव्य करते होते हैं उन सब का भार इस समिति पर आ जाता है। परिषद द्वारा नियुक्त बनाकर इस समिति के कार्य एवं अधिकारों पर प्रतिबंध भी लगाए जा सकते हैं। समिति के सम्बन्ध में परिषद को यह अधिकार है कि वह किसी भी समय इसकी कार्यवाही में से किसी भी भाग को रोक सकती है। यह समिति से सम्बन्धित लोगों या प्रतिवेदन का कोई भी विवरण मांग सकती है। तीर्थ कोष के लेखों को एक ऐसे अभिलेख द्वारा प्रतिष्ठित किया जाता है जिसकी नियुक्ति परिषद करती है। जब लेख पास हो जाते हैं तो उनको परिषद द्वारा राज्य सरकार के पास भेजा जाता है। समिति का वार्षिक बजट स्वयं समिति द्वारा बनाया जाता है और बांध में इसे परिषद के लिए विचारार्थ भेजा जाता है। यदि परिषद उसे स्वीकार कर लेती है तो यह नगरपालिका के सामान्य बजट का एक भाग बन जाता है। किन्तु यदि परिषद महमन न हो तो वह पूरे बजट को या उसके कुछ भाग को अपने द्वारा लिए गये संशोधनों एवं परिवर्तनों के साथ समिति के विचारार्थ वापस भेज सकती है। यदि परिषद एक तीर्थ समिति बजट से सम्बन्धित मतभेदों में किसी गम्भीरपूर्ण निर्णय तक न पहुँच पाए तो परिषद द्वारा मतभेद वाली बातों को आयुक्त के सम्मुख पेश किया जाता है। आयुक्त का निर्णय इस प्रकार के अवसरों पर अंतिम होगा। तीर्थ समिति के कार्य एवं प्रक्रियाओं पर पर्याप्त नियन्त्रण की व्यवस्था की जाती है ताकि उसमें सम्भावित भ्रष्टाचार, अनियमितताएँ एवं बाधिलेवाजी न हो सके। आयुक्त, जिलाधीश या राज्य सरकार द्वारा नियुक्त कोई भी सरकारी अधिकारी समिति के कार्य का निरीक्षण कर सकता है। यदि जिलाधीश के मतानुसार समिति की किसी भाषा या प्रस्ताव को त्रियाकिन करने से तीर्थ यात्रियों को कोई अनु-

राज्य सरकार द्वारा जो कार्य करने के लिए चेतावनी दी जा सकती है। यदि

नहीं है और इसे सौंपे गए कर्तव्यों की सम्पन्नता में निरन्तर उदासीनता बरत रही है अथवा वह अपनी शक्तियों से बाहर चली जाती है या उनका दुरुपयोग करती है तो वह समिति को भंग या निलम्बित कर सकती है।

बम्बई एवं पश्चिमी बंगाल की नगरपालिकाओं में प्राथमिक शिक्षा अधिनियम के आधीन शिक्षा समितियों का गठन किया जाता है। इन समितियों की रचना यद्यपि बहुत कुछ नगरपालिकाओं द्वारा की जाती है किन्तु फिर भी यह स्वतन्त्र शक्तियों का उपभोग करती है। बम्बई में स्कूल बोर्ड का चुनाव नगरपालिका द्वारा किया जाता है किन्तु इसके सदस्यों को परिषद का सदस्य होना आवश्यक नहीं होता। इस समिति के सदस्यों की संख्या बारह से सोलह तक होती है। इनमें से दो या तीन सदस्य मनोनीत होते हैं तथा साथ ही ये अधिकारी भी होने चाहियें। इन समितियों में शल्पसंस्थकों, रिजर्वों, पिछड़ी जातियों एवं अर्न्धकृत नगरपालिकाओं के लिए स्थान सुरक्षित रहते हैं। स्कूल बोर्ड द्वारा शिक्षा के सम्बन्ध में सभी शक्तियों का प्रयोग किया जाता है किन्तु वित्त से सम्बन्धित मामलों में इसे स्वायत्तता प्राप्त नहीं होती।

बम्बई की भांति मध्य प्रदेश में भी नगरपालिका अधिनियम के अनुसार नगर की नगरपालिकाओं में स्थायी समितियाँ (Standing Committees) बनाई जा सकती हैं और प्रथम स्तर की नगरपालिकाओं के लिए प्रबन्ध समितियों की नियुक्ति का प्रावधान है। ये नगरपालिकायें वहाँ होती हैं जहाँ कि परिषदों की संख्या अधिक से अधिक नौ और कम से कम चार होती है। इन समितियों का कार्यकाल अधिक से अधिक एक वर्ष होता है। द्वितीय श्रेणी की नगरपालिकाओं में स्वयं नगरपरिषद ही प्रबन्ध समिति (Managing Committee) होती है।

पश्चिमी बंगाल में प्रत्येक नगरपालिका की एक शिक्षा समिति होती है। इस समिति में राज्य सरकार द्वारा नियुक्त शिक्षा अधिकारी या शिक्षा में रुचि लेने वाला व्यक्ति होगा, नगर परिषद के दो से लेकर चार सदस्य होंगे तथा अधिक से अधिक तीन ऐसे व्यक्तियों को परिषद द्वारा नियुक्त किया जाएगा जो कि नगरपालिका क्षेत्र के निवासी हैं किन्तु उसके सदस्य नहीं हैं। शिक्षा समिति परिषद के आधीन कार्य करती है। इसके कार्यों का रूप उन नियमों के अनुसार निर्धारित किया जाता है जो कि राज्य सरकार द्वारा बनाए गए हैं। इस समिति का कर्त्तव्य वित्त, पुस्तकालयों एवं अजायबघरों से सम्बन्धित विषयों की अध्यक्षता करना है। इसके अतिरिक्त जब परिषद द्वारा स्कूलों, पुस्तकालयों एवं अजायबघरों को अनुदान दिया जाता है तो यह समिति पूरी की जाने वाली शर्तों को निर्धारित करती है।

कानून के अतिरिक्त बनाई गई समितियाँ [The Committees formed as Non-Statutory]—बम्बई, मध्य प्रदेश एवं पश्चिमी बंगाल आदि राज्यों की नगरपालिकाओं में स्थित कानून के आधार पर बनाई गई समितियाँ अन्य राज्यों में नहीं पाई जाती किन्तु इसका अर्थ यह नहीं होता कि वहाँ समितियों का प्रयोग ही नहीं किया जाता। अन्य नगरपालिका अधिनियमों में समितियों की रचना यद्यपि कानून द्वारा स्वीकृत नहीं होती किन्तु फिर भी परिषद को सौंपे गए कार्यों की व्यापकता को देखते हुए और

कार्यों को जल्दी में सम्पन्न करने में सुविधा पहुंचाने के लिए नगरपालिका प्रशासन की विभिन्न शाखाओं पर विचारार्थ समितियाँ नियुक्त करने की प्रथा दो गई है। कुछ अधिनियमों में तो यह स्पष्ट रूप से बता दिया जाता है कि परिषद द्वारा चौक-चौक की समितियाँ बनई जा सकती हैं। उदाहरण के लिए उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम ने कई समितियों की नियुक्ति का आग्रह दिया है, जैसे, वित्त, जनसंख्या, जन कार्य, शिक्षा, भक्षणान एवं चिकित्सा। और अधिनियमों के तहत से सम्बन्धित किसी भी विशेष विषय पर समिति। वहाँ यह प्रावधान है कि यदि परिषद ने नव वा पानी प्रसारित करने का प्रावधान स्वीकार किया है तो इसके लिए परिषद को आवश्यक रूप में एक जनदाय समिति नियुक्त करनी होगी। इन प्रणाली की समिति में कुछ मिनटार बार सदस्य होंगे। इनमें से एक सदस्य को राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किया जाएगा। बंगाल की नगरपालिका अधिनियम में एक स्थायी समिति (Standing Committee) की नियुक्ति का आग्रह रखा गया। पञ्जाब में ऐसा प्रावधान है कि वहाँ केवल चार समितियाँ ही नियुक्त की जा सकती हैं, किन्तु इसके लिए राज्य सरकार की पूर्व-स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी है। बम्बई में पूर्ण वर्णित स्थायी एवं तीर्थ समितियों के प्रतिष्ठान अन्य कार्यपालिका समितियों एवं परामर्शदाता समितियों भी होती हैं। इन सभी राज्यों में यह परिषद पर ही छोड़ दिया गया है कि वह इन प्रकार की समितियों की संख्या, बनावट एवं शक्तियों को निर्धारित करे।

उत्तर प्रदेश एवं बम्बई में इन समितियों का कार्यकाल केवल एक वर्ष है, किन्तु अन्य राज्यों में परिषद द्वारा यह निर्णय किया जाएगा कि समितियों का कार्यकाल एक ही वर्ष रखा जाए या अधिका। उत्तर प्रदेश में कानून द्वारा यह निश्चित कर दिया गया है कि समितियों की रचना एकल सभ्यताय मत द्वारा की जाए। बम्बई में जब परिषद द्वारा इन समितियों की रचना की जाती है तो वह संसदीय मतदान व्यवस्था से काम लेती हैं। किसी विशेष समिति के सदस्यों की संख्या परिषद द्वारा निश्चित की जाती है। मध्य प्रदेश एवं पञ्जाब को छोड़कर बाँके राज्यों में यह व्यवस्था है कि यदि परिषद चाहे तो समिति के एक तिहाई सदस्यों को मन्वृत शिक्षा के आधार पर ले ले। इन प्रकार नियुक्त जाने वाले सदस्य वे होते हैं जो कि समिति में कार्य करने के लिए विशेष योग्यताएँ रखते हैं किन्तु परिषद के सदस्य नहीं हैं। मध्य प्रदेश में परिषद द्वारा एक स्वीकार समिति नियुक्त की जाती है। कानून के अनुसार परिषद या तो अपने में से या बाहर से दो शक्तियों की नियुक्ति करेगी। इनमें से एक स्वी के सहीदारी का प्रतिनि-

होते हैं। मद्रास में नगरपालिका अध्यक्ष अपने पद के कारण सभी समितियों का सदस्य होता है। बम्बई तथा केरल में यदि अध्यक्ष या उपाध्यक्ष किसी समिति के सदस्य निर्वाचित हो जाए तो वे उस समिति के पदों सम्पाति हो जाते हैं। ऐसा सम्पाति न होने की दशा में परिषद स्वयं सम्पाति नियुक्त करती है। यदि परिषद सम्पाति नियुक्त न करे तो समिति इस पद पर अपने में से किसी सदस्य को चुन लेती है।

इन समितियों की प्रक्रिया के नियम सामान्य रूप से परिषद के उप-कानूनों को द्वारा निर्धारित कर दिए जाते हैं। बम्बई में यदि किसी समिति का सम्पाति १५ दिन से अधिक के लिए अनुपस्थित रहे तो अध्यक्ष या उपाध्यक्ष उसकी अनुपस्थिति में समिति की बैठक बुला सकता है। एक समिति जब चाहे तब अपनी बैठक बुला सकती है और जब चाहे तब स्थगित कर सकती है। किन्तु यदि समिति का सम्पाति उचित समझे या परिषद का अध्यक्ष अथवा समिति के दो सदस्य ऐसी प्रार्थना करें तो समिति भी विशेष बैठक बुलाई जा सकती है। बम्बई और राजस्थान में समिति का सम्पाति कोई बैठक बुलाने के स्थान पर अपनी तरफ से या किसी अन्य सदस्य अथवा नगरपालिका अधिकारी की तरफ से लिखित में कुछ प्रस्ताव समिति के सदस्यों को भेज सकता है।

परिषद एवं समितियों के बीच सम्बन्ध (The Relationship between Council and Committees)—नगरपालिका की समितियाँ प्रायः अपना कोई स्वतन्त्र अस्तित्व नहीं रखतीं। वे परिषद का एक अभिन्न भाग होती हैं। बहुधा उनकी नियुक्ति उसमें से ही उसी के द्वारा की जाती है और वे उसी के नियंत्रण में रहकर कार्य संचालित करती हैं। अंशल में परिषद ही कानूनी रूप से सभी कार्यों को संचालित करने के लिए उत्तरदायी है। समितियों के सभी कार्य स्वीकृति के लिए या अभिलेख रखने के लिए परिषद में प्रतिवेदित किए जाते हैं। वास्तविक शक्तियाँ परिषद के हाथ में रहती हैं और इसके परिणामस्वरूप कुछ ऐसी महत्वपूर्ण नगरपालिकाओं को छोड़कर जहाँ पर कि कार्य अधिक और आवश्यक होता है, इन समितियों की बैठक ही नहीं होती। समितियों द्वारा जो कुछ भी कार्य किया जाता है वह मूल रूप से उनके सम्पातियों एवं सचिवों द्वारा किया जाता है। समितियाँ तो केवल कागज पर ही अस्तित्व रखती हैं। नियुक्ति, विभागीय सजा एवं पदोन्नति आदि के मामले समिति के सम्पाति और परिषद के अध्यक्ष द्वारा निम्न-विमर्श करके तय किए जाते हैं। इन दोनों के बीच बैठकें प्रायः अनौपचारिक होती हैं। ग्रेट ब्रिटेन में समितियों के महत्वपूर्ण योगदान का उल्लेख करते हुए फाईनर महोदय ने बताया है कि वहाँ यदि परिषद की बैठकें कुछ ही हों तो विशेषकर बड़े शहरों में समितियों एवं उपसमितियों की प्रतिवर्ष सैकड़ों बैठकें होती हैं। समिति द्वारा अलग-अलग महत्व एवं शक्ति वाले हजारों प्रस्ताव पास किए जाते हैं। व्यापक अनुभव यह प्रदर्शित करता है कि सभी प्रस्तावों एवं प्रक्रियाओं में से—६५ प्रतिशत बिना किसी चुनौती या वाद-विवाद के ही निर्णय हो गए और जिन कुछ को चुनौती दी गई वह तर्कपूर्ण

एवं मुद्रिपूर्ण थी।¹ भारतीय नगरपालिकाओं के रूप एवं संगठन का विषय करते समय ब्रिटिश व्यवस्था को आधार बनाया गया है और उसी को यहाँ साकार करने का प्रयास किया गया है। किन्तु फिर भी वास्तविक व्यवहार को देखने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि भारतीय नगरपालिकाओं की समितियाँ कोई महत्त्व नहीं रखती। इस सम्बन्ध में बर्गल महोदय का यह महत्वा उपयुक्त प्रतीत होता है कि समिति व्यवस्था के कार्य की दृष्टि से दोनों देशों के बीच जितना बड़ा एवं स्पष्ट विरोध है उतना अन्य किसी भी विषय में नहीं है।²

यदि भारतीय नगरपालिकाओं में प्राप्त समितियों की वास्तविक संख्या, उनकी सदस्य संख्या, कार्यकाल, शक्तियों आदि की दृष्टि से देखा जाए तो स्थान के आधार पर उनके बीच पर्याप्त विभिन्नताएँ हैं। पूना में दो कानून समितियाँ हैं—स्थायी समिति और संशोधन समिति (Revision Committee)। यहाँ छः अन्य कार्यपालिका समितियाँ हैं—सफाई एवं नाली समिति, जन कार्य समिति, वित्त समिति, जन-कार्य समिति बाजार समिति और विशेष समिति। इनके अनिवार्य एक सचिवान समिति भी होती है जिसका नाम कानून एवं सामान्य तदर्थ समिति है। यह समिति नियमों एवं उपनियमों का प्रारूप तैयार करने के प्रश्नों पर परामर्श देती है। प्रत्येक समिति में सात सदस्य होते हैं, केवल स्थायी समिति ही ऐसी है जिसके सदस्यों की संख्या बारह है।

एक राज्य की विभिन्न नगरपालिकाओं में जो समितियों की विधि है वह यदि पर्याप्त भेदभाव पूर्ण है तो पूरे देश की नगरपालिकाओं की समिति व्यवस्था के बारे में कोई सामान्यीकरण किया ही नहीं जा सकता। बर्गल के ही शब्दों को पुनः उद्धृत करते हुए हम यह कह सकते हैं कि एक तथ्य ऐसा अवश्य है जिसे कि हम सार्वभौमिक रूप से स्वीकार करते हैं और वह यह है कि समिति व्यवस्था सफल नहीं रही है तथा भारत में समितियाँ वह योगदान नहीं कर रही हैं जो कि उनसे धारा की गई थी। साथ ही उनका स्तर भी वही नहीं है जैसा कि उनके संघर्षों का प्रोट

1. "If there are four or five committees in one city and one in another, the system is not uniform." —*Herran Flier : English Local Govt*, P. 224.

2. "In no other matter is the contrast in the two Countries so great and clear as in the working of the Committee system."

ब्रिटेन में है।¹ भारत में समितियों को पर्याप्त अधिकार प्रदान नहीं किए गए हैं; असल में उनको परिषद का सेवक बनाया गया है और उनके प्रत्येक कार्य में परिषद का हस्तक्षेप रहता है। भारतीय नगरपालिका की समितियों को कोई प्रशासनिक अधिकार प्राप्त नहीं है। उनको जो कुछ भी सत्ता हस्तान्तरित की जाती है उस पर इतना नियन्त्रण एवं जवाबदेयता लागू की जाती है कि वे वास्तविक शक्तियों का उपयोग स्वेच्छा से नहीं कर पाती। इन्हें अपनी बैठकों की प्रक्रिया भी परिषद या बोर्ड में रखनी होती है। मद्रास राज्य में वास्तविक व्यवहार को देखने से प्रतीत होता है कि वहां जो समितियां गठित की गई हैं उनकी संख्या बहुत कम है तथा समितियों द्वारा वहां जो निर्णय लिए जाते हैं उन पर विचार-विमर्श किया जाता है। इसके परिणामस्वरूप समिति का महत्व न के बराबर हो जाता है। वहां नीति सम्बन्धी प्रश्न परिषद द्वारा तय किए जाते हैं और उनको समितियों द्वारा क्रियान्वित किया जाता है। कुछ-कुछ ऐसी व्यवस्था अन्य राज्यों में भी है। भारतीय नगरपालिकाओं के तुलनात्मक दृष्टि से कम महत्व के लिए अनेक कारण उत्तरदायी हैं। इसका एक सबसे महत्वपूर्ण कारण यह है कि यहां उसके लिए परम्पराओं का अभाव है। प्रारम्भ में जब नगरपालिका सरकार का भारत में जन्म हुआ तो कार्यपालिका कार्यों का निर्वाह स्वयं जिला अधिकारी द्वारा किया जाता था। बाद में जन-शक्तियां परिषद को हस्तान्तरित की गईं तो उसके गैर-अधिकारी सभापति ने भी उन्हीं परम्पराओं का निर्वाह किया जो कि अधिकारी अध्यक्ष द्वारा विकसित की गई थीं। इसके अतिरिक्त परिषद की सदस्यता इतनी अधिक नहीं रही कि समिति व्यवस्था को आवश्यक समझा जाए और यदि कहीं पर इस आवश्यकता को समझा भी गया तो वहां परिषद के उत्साही सदस्यों ने उन्हें प्राप्त सत्ता को हस्तान्तरित करना उचित नहीं समझा।

जब परिषद द्वारा ही व्यवस्थापिका सम्बन्धी एवं कार्यपालिका संबंधी कार्यों का निर्वाह किया गया तो स्थिति सन्तोषजनक नहीं रही। साईमन कमीशन के प्रतिवेदन में इस तथ्य को स्वीकार किया गया। उसने बताया कि इन निकायों के उचित कार्य-संचालन के लिए यह जरूरी है कि कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका शाखाओं को अलग-अलग कर दिया जाए। उस समय समितियों को कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य सम्पन्न करने के लिए अधिक उपयुक्त नहीं समझा गया। साथ ही वे इतनी आकर्षक भी नहीं थीं कि ध्यान को अपनी ओर आकर्षित कर सकें। परिणामस्वरूप उनको कार्यपालिका संबंधी कार्य नहीं सौंपे गए और इनका निर्वाह करने के लिए उत्तरदायित्व या तो अध्यक्ष को सौंपा गया या उसे मुख्य कार्यपालिका बना दिया गया अथवा यह कार्य करने के लिए एक अलग से ही कार्यपालिका का अधिकारी नियुक्त

1. "There is however one fact which may be regarded as universally true and that is that Committee system is not a success and the Committees in India do not play the part which they were expected to play, nor do they have the same status which their prototypes in England have"

जो कि अनुपयुक्त होने थे किन्तु उन्हें सुन करना जरूरी था। बाले समिति के प्रतिवेदन में यह बताया गया है कि समिति के इन पदों ने दलीय राजनीति के खेल में व्यादा का काम किया। जब कार्यपालिका सम्बन्धी उत्तरदायित्वों को विभिन्न समितियों में विभाजित कर दिया गया तो इसके परिणामस्वरूप भी अनेक समस्याएँ उत्पन्न हो गईं। विभिन्न कार्यपालिका समितियों के अस्तित्व ने समन्वय के बाधों को अव्यवस्थित बना दिया, और परिणामस्वरूप कार्य के सम्पादन में देरी होने लगी। कार्यकर्त्ताओं का अधिकारा समय इन निष्ठाओं के कार्य की देखभाल में ही व्यर्थ जाने लगा। ऐसी स्थिति में बाले समिति ने यह सुझाया कि समस्त कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य एक ही समिति में केन्द्रित कर देने चाहिए, और इस मिकारिज के आधार पर स्थायी समिति (Standing Committee) की नियुक्ति की गई।¹

पंजाब स्थानीय प्रशासन आच समिति १९५६ ने भी इस बान का विरोध किया कि स्थायी समिति को कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य सौंप दिए जाए; क्योंकि उसका यह मत था कि इससे वे सभी बुराईयाँ उत्पन्न हो जाएगी जो कि एक बहुलवादी कार्यपालिका में रहती हैं अर्थात् समिति एवं परिषद दोनों साथ मिल कर एक जैसे कार्य में लग्न रहेंगी। यदि समिति की बनावट में आनुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति को अपनाया जाए तो बनी हुई समिति, परिषद का ही दोहराव हो जाएगी और यदि इस सिद्धान्त की अवहेलना की जाए तो अल्पसंख्यकों को समिति में कोई स्थान नहीं मिल पाएगा। इन सब कारणों से समिति ने यह सुझाव दिया कि यह प्रयोग केवल उन्हीं नगरपालिकाओं में किया जाना चाहिये जहाँ जो कि प्रथम वर्ग की हैं और जिनमें कि मुख्य निवास प्रभावशील पर्यवेक्षण रखने में सफल नहीं हो पाता क्योंकि यह प्रबन्ध अन्य स्थानीय निकायों में उपयुक्त प्रतीत नहीं होता। मि० बर्गल ने ब्रिटिश स्थानीय प्रशासन में समितियों के महत्व की भारतीय प्रशासन में समितियों के योगदान से तुलना करने का प्रयास किया है। ब्रिटिश नगरपालिकाओं में समिति व्यवस्था के केन्द्रीय स्थान का वर्णन करते हुए उन्होंने मि० लास्की को उद्धृत किया है। लास्की के कथनानुसार यह परिषद की समिति होती है जिसमें कि नीति यथार्थ में बताई जाती है। समितिमा ही उस नीति की त्रिवान्विति का वास्तव में पर्यवेक्षण करती है। सो वर्गों के विकास में स्थानीय परिषदों को उनकी समिति के लिए प्रतीकरण से कुछ अधिक बना दिया है जिसमें कि नि मन्देह नीति के ऊपर भगडे किए जा सकते हैं किन्तु उसमें प्रत्यक्ष एवं निरन्तर पहल मुश्किल से हो भिन्न पाती है।² लास्की के इस कथन के सन्दर्भ में जब हम भारतीय स्थिति का अध्ययन

1. "It is in the Committee of the Council that policy is really made, it is in the Committee also that supervision of the

करते हैं तो हम पाते हैं कि यहाँ एक कार्यपालिका अंग के रूप में समिति के महत्व को कभी नहीं समझा गया तथा समितियों का कार्य केवल परामर्श-दाता का ही रहा है।

देहाती स्थानीय प्रशासन में समितियाँ

[Committees in Rural Local Administration]

शहरी क्षेत्रों की भांति देहाती क्षेत्र में भी प्रशासन को कुशलतापूर्वक संचालित करने के लिए यह जरूरी समझा जाता है कि नीति निर्माता निकायों द्वारा समिति व्यवस्था का पूरा-पूरा उपयोग किया जाए तथा उन्हीं के माध्यम से नीतियों को क्रियान्वित करने का प्रयास किया जाए। इस प्रकार समितियों के माध्यम से कार्य करना स्थानीय संस्थाओं का एक सुमगठित सिद्धांत है। इस सिद्धान्त के आधार में मुख्य रूप से वही विचार कार्य कर रहे हैं जो कि शहरी क्षेत्र में करते हैं अर्थात् बड़े प्रतिनिधि निकाय स्वयं कार्य को कुशल रूप में संचालित नहीं कर सकते; अतः उनके द्वारा केवल विस्तृत नीतियाँ ही निर्धारित कर दी जाती हैं। जब नीतियों को क्रियान्वित करने का कार्य समितियों को सौंपा जाता है तो यह व्यवस्था रहती है कि विभिन्न समितियों को अलग-अलग क्षेत्र में सत्ता सौंपी जाए। सादिकअली समिति के मतानुसार समितियाँ संस्थाओं के कार्य संचालन में निरन्तरता स्थापित करती हैं और कार्य विभाजन के आधार पर सरल एवं कुशल कार्य को सुविधापूर्ण बनाती हैं। समितियों के माध्यम से सदस्यों के सक्रिय योगदान की व्यवस्था भी की जाती है।¹

देहाती स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं में समिति व्यवस्था का पर्याप्त उपयोग किया गया है। पंचायती राज की तिसूत्री बनावट में प्रत्येक सूत्र पर कुछ समितियों की व्यवस्था की गई है। कानून के अनुसार जिन समितियों को गठित किया गया है वे केवल पंचायत समिति स्तर पर ही प्राप्त होती हैं। पंचायत एवं जिला परिषद स्तर पर कानूनन समितियों का कोई प्रावधान नहीं है। वैसे इस प्रकार के प्रावधान रखे गए हैं कि जिला परिषद उपसमितियाँ नियुक्त कर सके। वास्तविक व्यवहार में इस प्रावधान का पूरा-पूरा उपयोग किया गया है। कानून में ऐसा भी कोई प्रावधान नहीं है कि पंचायत समितियों की रचना कर सकें। किन्तु फिर भी राज्य

execution is really affected. The evolution of a hundred years has transferred local Councils into little more than organs of registration for their Committees in which no doubt policy be disputed, but in which also direct and continuous initiative is rarely to be sought”

—Laski and others, A Century of Municipal Progress, P 82

1. “They provide continuity in the functioning of the institutions and facilitate smooth and efficient work on the basis of division of work. Active participation of members is also secured through the committees”

—Sadiq Ali Report, P. 59

सरकार द्वारा ऐसे प्रशापकीय निर्देश प्रसारित किए गए हैं जिनके आधार पर वे भी समितियों की रचना कर सकती हैं। इन निर्देशों के अनुसार कई एक पंचायतों ने उत्पादन एवं शिक्षा आदि विषयों से संबंधित समितियाँ गठित की हैं। कुछ पंचायतों में रचनात्मक कार्य पर पर्यवेक्षण रखने के लिये निर्माण समितियाँ भी कार्य कर रही हैं।

राजस्थान में पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम १९५६ के अनुसार प्रत्येक पंचायत समिति को कम से कम तीन स्थायी समितियाँ नियुक्त करने का अधिकार सौंपा गया है। ये हैं—उत्पादन, सामाजिक सेवाएँ तथा प्रशासन और वित्त। पंचायत समिति द्वारा कुछ अन्य विषयों पर भी एक या दो स्थायी समितियाँ नियुक्त की जा सकती हैं। भ्रष्टाचार में पंचायत समितियों द्वारा निर्मित की जाने वाली स्थायी समितियों के लिए कोई अधिक से अधिक सीमा निर्धारित नहीं की गई है। जिला परिषदों को कार्यपालिका क्षेत्र में कोई मौलिक अधिकार प्राप्त नहीं है। वह केवल एक पर्यवेक्षणकर्ता एवं परामर्श-दाता निकाय है जो कि जिले में पंचायत समितियों की क्रियाओं को समन्वित करने के लिए उत्तरदायी रहता है। सादिकगली समिति के मतानुसार जिला परिषद के पर्यवेक्षण एवं परामर्श प्रकृति वाले कार्यों की वजह से ही उसकी उप-समितियाँ बहुत कुछ प्रभावशील रूप से कार्य नहीं कर रही हैं।

पंचायत समितियों की स्थायी समितियाँ कभी अधिक महत्वशील बनती जा रही हैं क्योंकि इनका अधिकांश कार्य स्थायी समितियों द्वारा ही किया जाता है। सादिकगली समिति का मत था कि इन समितियों ने कुल मिलाकर मन्तोपजनक रूप से कार्य किया है। यद्यपि उनकी मध्यमता का स्तर प्रत्येक राज्य में एक जैसा नहीं है। पंचायत समितियों की स्थापना एवं कार्यों के बारे में सादिकगली समिति द्वारा निकाले गये सामान्य निष्कर्ष निम्न प्रकार हैं—

- १ स्थायी समितियों ने सामान्यतः सन्तोषजनक रूप से उन नियमों एवं व्यवस्थाओं के अधीन रह कर ही कार्य किया है जो कि बनाई गई हैं। यद्यपि कुछ ऐसे भी उदाहरण प्राप्त हुए हैं जहाँ कि समिति द्वारा लिए गये निर्णय राजनैतिक अथवा अन्य कारणों से पक्षपातपूर्ण थे।
- २ समिति ने विकास अधिकारी एवं सम्बन्धित प्रसार अधिकारी के प्रतिवेदन एवं परामर्श पर पर्याप्त ध्यान देकर तथा विचार करके ही निर्णय लिये।
- ३ स्थायी समितियों ने उन अधिकारों की सीमा में रह कर ही कार्य किया है जो कि पंचायत समिति द्वारा उसको हस्तांतरित किये गये थे। समितियों ने इस सत्ता को पार करने की प्रवृत्ति नहीं दिखाई।
४. एक सामान्य पर्यवेक्षण के अनुसार समिति गणपूर्ति के अभाव में कार्य नहीं कर पाई। गणपूर्ति प्राप्त करने की खातिर बैठकों को स्थगित किया गया।

५. कुछ समितियों का कार्य क्षेत्र एवं उपयोगिता की दृष्टि से अधिक उपयोगी थी और इसी कारण ये अधिक नियमित रूप में कार्य करती रही। वित्त एवं प्रशासन से सम्बन्धित समितियाँ इस दृष्टि से अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं।

६. कुछ पंचायत समितियों में स्थायी समितियों की संख्या इतनी अधिक है कि उनमें से अधिकांश के पास करने के लिए कोई काम ही नहीं रहता। स्थायी समितियों की संख्या के बारे में कोई सीमा न होने के कारण प्रवृत्ति अधिक से अधिक समितियाँ नियुक्त करने की ओर रहती है ताकि अधिक से अधिक सदस्यों को उनमें व्यस्त रखा जा सके।

७. स्थायी समितियों में अल्पसंख्यक समूह को किसी प्रकार का प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं हो पाता। इसके अतिरिक्त इस समूह के लोगों को अन्य लाभ प्रदान करने से भी वंचित रखा जाता है।

सादिकशली समिति ने पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद संस्थाओं में कार्य करने वाली समितियों के रूप, कार्यकाल, सदस्यता, बैठक, निर्णय, समिति का सचिव आदि विभिन्न विषयों में जो सुझाव प्रस्तुत किये हैं यहाँ हम उनके अध्ययन करने का प्रयास करेंगे।

पंचायतों की समितियाँ—पंचायत स्तर पर समिति व्यवस्था का महत्व अधिक है क्योंकि पंचायतें मूल संस्थाएँ होती हैं तथा इनका जनता के साथ निकट का संबंध रहता है। पंचायतों के कार्य में अधिक लोगों का सक्रिय सहयोग प्राप्त किया जाना चाहिए और इस प्रकार ग्राम जनता में पंचायती राज संस्थाओं के बारे में रुचि जागृत करनी चाहिये। यह सब समितियों के द्वारा सुगमतापूर्वक किया जा सकता है। सादिकशली समिति ने सुझाया कि पंचायतों में समिति बनाने का कानूनी प्रावधान किया जाना चाहिये। इससे पंच लोग अधिक सक्रिय हो सकेंगे और जनता भी अधिक से अधिक आकर्षित होगी। पंचायतों का आकार छोटा होता है और उसकी बैठकें समय-समय पर आसानी से की जा सकती हैं। इनमें समितियों की व्यवस्था का लक्ष्य कार्य सुगम बनाना नहीं है वरन् इनकी समितियों की उपयोगिता तो इसलिए है क्योंकि इनके द्वारा अधिक से अधिक लोगों का योगदान प्राप्त हो पाता है। दूसरी ओर जिला परिषद या पंचायत समिति में इन समितियों की रचना इसलिए की जाती है क्योंकि ये संस्थाएँ पर्याप्त बड़ी होती हैं तथा इनके कार्य-संचालन में अमुविधा रहती है।

ग्राम पंचायत एवं नगर पंचायत दोनों की ही सामयिक (Adhoc) एवं नियमित (Regular) समितियाँ निर्वाचित करने का अधिकार होना चाहिए। सामयिक समितियों में पंचों एवं अन्य गाँव के लोगों को भी मिलाना चाहिये। ये समितियाँ विशेष कार्य या उद्देश्य के लिए बनायी जा सकती हैं और उसके पूरा होते ही इनको समाप्त कर दिया जायेगा। नियमित समितियों को उतने ही समय के लिए गठित किया जाना चाहिये जितने समय तक पंचायतें कार्य करती हैं। इनको प्रति दूसरे वर्ष पुनर्गठित कर लिया जाना चाहिये ताकि सदस्यों का हेरफेर होता रहे।

सांविधिकी समिति के मतानुसार कानून द्वारा तीन समितियों की रचना प्रत्येक पंचायत को आवश्यक बना देनी चाहिए—उत्पादन एवं स्रोतों पर समिति (Committee on Production and Resources), शिक्षा एवं सामाजिक शिक्षा पर समिति (Committee on Education and Social Education), सामाजिक सुविधाओं एवं कमजोर भागों के लिए समिति (Committee on Social Amenities and Welfare of Weaker Sections)। ग्राम पंचायत एक और भी समिति नियुक्त कर सकती है तथा जब कोई भी कार्य सौंप सकता है।

पंचायत की समितियों का कार्य मूल रूप से परामर्शदाता का होगा। सभी नीति संबंधी निर्णय अनुदान एवं राज्यों की स्वीकृति, पंचायत सम्पत्ति के बारे में कोई निर्णय, छात्रादी भूमि को बिजली के बारे में निर्णय आदि कार्य स्वयं पंचायत द्वारा ही किये जायेंगे।

पंचायत समितियों की सदस्य संख्या पांच होनी चाहिए जिसमें तीन सदस्य पंचों में से लिए जायें तथा अन्य दो सदस्यों को पंचायत से बाहर अर्थात् पंचायत क्षेत्र के मतदाताओं में से लिया जाये। पंचायत मुख्य कार्यपालक के स्थान स्कूल के प्रधानाध्यापक को शिक्षा समिति का प्रेस सभापति बनाया जाये। समितियों के समस्त निर्वाचित पंचों में से ही लिये जायेंगे। किसी भी पंच को दो से अधिक समितियों का सदस्य तथा एक में अधिक समिति का सभापति न बनने दिया जाये। समिति के सदस्यों की नियुक्ति पंचायत द्वारा ही की जानी चाहिए।

पंचायत समिति की समितियाँ—पंचायत समिति की समितियाँ विभिन्न विषयों पर बनायी जाती हैं। कानून के अनुसार प्रत्येक पंचायत समिति द्वारा कम से कम तीन समितियों का गठन किया जायेगा। समितियों की अधिकतम सीमा निर्धारित नहीं की गई है। इससे परिणामस्वरूप अनेक पंचायत समितियों ने आवश्यक रूप से नौ समितियों तक का गठन कर रखा है। इस प्रवृत्ति को रोकने के लिए पंचायत समिति द्वारा गठित की जाने वाली समितियों की अधिकतम संख्या भी बंधा दी जानी चाहिए। पंचायत समितियों को जिन तीन समितियों को गठित करने के बारे में कहा गया है वे प्रशासन, उत्पादन एवं सामाजिक सेवाओं से सम्बन्धित हैं। शिक्षा सम्बन्धी समिति का इस सूची में उल्लेख नहीं किया गया है जबकि शिक्षा एक अत्यन्त महत्वपूर्ण विषय है जिस पर कि पंचायत समितियों द्वारा इतना अधिक ध्यान दिया जाता है और उनके कोष का लगभग चालीस प्रतिशत शिक्षा पर ही व्यय किया जाता है।

सांविधिकी समिति द्वारा सुझाया गया कि पंचायत समितियों को मुख्य रूप से चार समितियाँ गठित करनी चाहिए। ये हैं—

१. प्रशासन, वित्त एवं करारोपण पर समिति—कमजोर भागों एवं पिछड़े वर्गों का कल्याण इस समिति का मुख्य उत्तरदायित्व होता चाहिए।
२. उत्पादन पर समिति।
३. शिक्षा पर समिति (इसमें सामाजिक शिक्षा भी सम्मिलित है)।
४. सामाजिक एवं कल्याण सेवाओं पर समिति।

इन समितियों के अतिरिक्त पंचायत समितियों को कुछ विशेष समिति-सौंपने का अधिकार भी हो जिनको कि यह अपने अधिकार-क्षेत्र में से कुछ शक्तियाँ सौंप सके। नियमित समितियों के अलावा कुछ सामयिक समितियाँ (Adhoc Committees) संगठित करने का भी प्रावधान हो जो कि एक विशेष समस्या के सम्बन्ध में विचारार्थ बनायी जायें तथा इनका अधिक से अधिक समय छः माह हो।

जिला परिषद की समितियाँ—सादिक अली समिति का कहना था कि जिला स्तर पर जिला परिषद की कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य करने होंगे। अतः यह आवश्यक है कि जिला परिषद में भी समितियों के गठन के लिए कानूनी प्रावधान होना चाहिए। प्रत्येक जिला परिषद को कम से कम चार समितियाँ उन्हीं विषयों में गठित करनी चाहिए जो कि पंचायत समिति के बारे में बताये गये थे। जिला परिषद एक और भी समिति गठित कर सकती है और उसको अपने कार्यों में से कुछ कार्य सौंप देगी। पंचायत समिति की भांति जिला परिषद को भी सामयिक समितियाँ नियुक्त करने का अधिकार होना चाहिए।

समितियों की सदस्यता एवं रचना—पंचायत समिति एवं जिला परिषद की समितियों की सदस्यता केवल पांच होनी चाहिए। यदि इसमें कोई पदेन सदस्य भी हो तो अन्य सदस्य चार और होने चाहिए। समिति के सदस्यों का चुनाव आनुपातिक पद्धति के आधार पर किया जाये ताकि अल्प-संख्यकों को भी प्रतिनिधित्व दिया जा सके। वह चुनाव जिला परिषद या पंचायत समिति के सभी सदस्यों द्वारा अपने में से ही किया जाना चाहिए। इन संस्थाओं के जो सहायक या सहवृत्त सदस्य हैं उनको भी मत देने तथा चुने जाने का अधिकार होना चाहिए। यदि संस्था में अनुसूचित जाति अथवा जनजाति का कोई सदस्य हो तो उसे सामाजिक एवं कल्याण सेवाओं की समिति में अवश्य लिया जाना चाहिए। इस समिति में तथा शिक्षा सम्बन्धी समिति में कम से कम एक स्त्री भी होनी चाहिए। किसी भी व्यक्ति को दो से अधिक समितियों का सदस्य न बनाया जाये। समिति के विषय से सम्बन्धित अनुभव रखने वाले दो अन्य व्यक्तियों को समिति के सदस्यों द्वारा सहवृत्त किया जा सकता है। ये सहवृत्त सदस्य पांच सदस्यों के अतिरिक्त होंगे। इस प्रकार लिए गये सदस्यों को समिति का समापति नहीं बनाया जा सकता। समापति का चुनाव सदस्यों द्वारा अपने में से ही किया जाना चाहिए। एक व्यक्ति केवल एक ही समिति का समापति हो सकता है इससे अधिक का नहीं। प्रशासन, वित्त एवं करारोपण से सम्बन्धित समिति का पंचायत समिति के प्रधान एवं जिला परिषद के प्रमुख को पदेन सदस्य बनाया जाना चाहिए।

सादिक अली समिति का यह विचार था कि अध्यापकों एवं शिक्षा-शास्त्रियों को पंचायत समिति की शिक्षा समिति का पदेन सदस्य बनाया जाये। शिक्षा के क्षेत्र में समिति द्वारा जो भी कार्य किया जायेगा उसमें उनका अनुभव उपयोगी रहेगा तथा क्षेत्र की जनता उससे लाभान्वित हो सकेगी। समिति ने यह भी कहा कि जिला परिषद की शिक्षा से सम्बन्धित समिति में दो से

जैसे—मिडिल स्कूल, हाई स्कूल या हायर सेरेण्टरी स्कूलों के सेवानिवृत्त प्रधानाध्यापक, स्वेच्छापूर्ण संस्थाओं में सक्रिय रूप से कार्य करने वाले व्यक्ति, शिक्षा विभाग के सेवानिवृत्त अधिकारी, बालेजों के सेवानिवृत्त प्रोफेसर या प्रिंसिपल । पंचायत समिति की शिक्षा समिति में सदस्यों के रूप में उन लोगों को लिया जा सकता है जो कि प्राथमिक या मिडिल स्कूल के सेवानिवृत्त अध्यापक हों अथवा स्वेच्छापूर्ण शिक्षण संस्थाओं में जो सक्रिय रूप से कार्य कर रहे हों ।

समितियों का पुनर्गठन—राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद के प्रावधानों के अनुसार स्थायी समितियों के कम से कम एक तिहाई सदस्यों को प्रतिवर्ष सेवा निवृत्त होना होता है । समिति के सदस्यों के पद-स्थान से सम्बन्धित यह प्रावधान अधिक उपयोगी सिद्ध नहीं हुआ तथा व्यवहार में इनके द्वारा उन लक्ष्यों की प्राप्ति न हो सकी जिनको नि सौच कर बनाया गया था । प्रायः यह देखा गया है कि जो सदस्य पद त्याग करते हैं वे ही पुनर्निर्वाचित कर लिए जाते हैं । इसके अतिरिक्त पंचायत समिति स्तर पर सेवा निवृत्ति की प्रक्रिया को अधिक नियमित से काम में नहीं लाया गया । साथ ही इस विधि के कुछ लाभ तो हैं ही किन्तु कुछ अपने दोष भी हैं । इनके परिणामस्वरूप समिति के सदस्यों के मन में अनिश्चय के भाव भर जाते हैं । यह सब अनावश्यक है अतः सार्विक अन्वी समिति ने यह सुझाया कि समिति के सदस्यों को इस प्रकार से सेवा निवृत्त न किया जाये बल्कि इसके स्थान पर यह व्यवस्था की जाये कि समितियाँ हर दो वर्ष बाद पुनर्गठित होती रहें । इस व्यवस्था से पूर्व वर्तमान के दोष तो कम हो ही जायेंगे साथ ही उसमें जिन लाभों की आकांक्षा की गई थी वे भी प्राप्त हो जायेंगे अर्थात् अधिक सदस्यों को समिति में सेवा करने का अवसर प्राप्त हो सकेगा ।

समिति की बैठकें एवं निर्णय—सार्विक अन्वी समिति ने यह सुझाया कि पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषद की बैठकें समय-समय पर होती रहें, क्योंकि इन संस्थाओं की बैठकों के बीच पर्याप्त समय लग जाता है । अतः इस काल में रहने वाले कार्यों को सम्पन्न करने के लिए समितियों का अधिक से अधिक प्रयोग किया जाये । समिति में जिन विषयों पर विचार किया जाये उनके सम्बन्ध में निर्णय पंचायत, पंचायत समिति या जिला परिषद की बैठक से पूर्व ही ले लिया जाना चाहिए ताकि वहाँ भी उन निर्णयों पर विचार किया जा सके ।

समिति में जो भी निर्णय लिये जायें उनको मुख्य मस्यौदा की बैठक में पड़ा जाना चाहिए । जो भी कर्तव्य या अनुदान दिये जायें उनकी सूची भी सामान्य निकाय के सामने रखी जाये । यदि सामान्य निकाय चाहें अथवा उसका कोई सदस्य कहे तो वह समिति द्वारा लिए गये निर्णयों में परिवर्तन या परिवर्धन भी कर सकती है । सार्विक अन्वी प्रतिवेदन में बताया गया है कि सार्विक नियोजन एवं बजट को सामान्य निकाय के अधिकार में ही रखा जाना चाहिए और उनको समिति के हाथ में नहीं सौंपा जाना चाहिए । सार्विक प्रतिवेदन में यह कहा जा चुका है कि जिला परिषद की बैठक में जिला परिषद के सदस्यों के द्वारा जिला परिषद के निर्णयों पर विचार किया जा सके ।

अधिकारी द्वारा बनवाये जायें और उनको स्वीकृति एवं मान्यता के लिए संस्था के सम्मुख भेजा जाये।

समितियों के सचिव—तीनों ही स्तरों पर कार्य करने वाली समितियों के लिए पर्याप्त सचिवालयी सहायता का प्रबन्ध किया गया है। पंचायतों के सचिव इनकी समितियों में भी सचिव का कार्य करेंगे। इसी प्रकार पंचायत समिति का विकास अधिकारी उसकी समितियों के लिए तथा जिला परिषद का मुख्य अधिकारी उसकी समितियों के लिए सचिव का कार्य सम्पन्न करेगा। पंचायत समिति का सम्बंधित प्रसार अधिकारी एवं जिला स्तर पर सम्बंधित जिला स्तर का अधिकारी अपन-अपने स्तर की समितियों के लिए अतिरिक्त सचिव का कार्य करेंगे। उनका यह कार्य होगा कि सम्बंधित समिति की बैठकों में भाग लें। उसकी प्रक्रिया एवं कार्यवाही का अभिलेख रखने के लिए सचिव की सहायता करे और समिति द्वारा लिए गए निर्णयों को क्रियान्वित करने का प्रयास करे। विकास अधिकारी एवं मुख्य कार्यपालिका अधिकारी द्वारा सचिवालय सम्बंधी कार्य को अपने तथा प्रसार अधिकारी एवं जिला स्तर अधिकारी के बीच इस प्रकार विभाजित किया जाएगा कि वह कार्य की प्रकृति एवं उनकी योग्यता के उपयुक्त हो।

राज्य स्तर पर समिति व्यवस्था

[Committee System at State Level]

प्रशासन की विभिन्न क्रियाओं पर नियंत्रण रखने के लिए राज्य स्तर पर भी समितियों को अपनाया जाता है। ये समितियाँ कार्यपालिका प्रकृति की नहीं होतीं वरन् इनका प्रमुख कार्य सरकार के वित्तीय एवं प्रशासनिक कार्यों पर नियंत्रण करना होता है। राजस्थान विधान सभा में जिन समितियों का गठन किया गया है वे केन्द्रीय स्तर पर भारतीय संसद में भी पाई जाती हैं। दोनों स्तरों पर प्राप्त समितियों की संख्या एवं संगठन के बीच पर्याप्त अन्तर है। संसद में अनेक समितियाँ ऐसी भी हैं जो कि राजस्थान विधान सभा में प्रचलित नहीं हैं। राजस्थान विधान सभा की समितियों को मुख्य रूप से दो भागों में विभाजित किया जा सकता है। प्रथम भाग में वे समितियाँ आती हैं जो कि प्रतिवर्ष मतदान अथवा मनोनयन द्वारा संगठित की जाती हैं। इनका एक निश्चित कार्य-क्षेत्र होता है। इनको स्थायी समितियाँ (Standing Committees) कहा जाता है। ये समितियाँ अपने लिए सौंपे गये कार्यों को सम्पन्न करने के बाद भी बनी रहती हैं।¹ इनका सम्बंध सदन के किसी विशेष कार्य से होता है। राज० विधान सभा में इस प्रकार की नौ समितियाँ हैं। विषयवस्तु की दृष्टि से इस प्रकार की समितियों को पांच श्रेणियों के

1. Mr. K. C. Wheare categorised the British Parliamentary Committees under six headings—
 - (i) Committees to Advise (ii) Committees to Inquire
 - (iii) Committees to Negotiate (iv) Committees to legislate
 - (v) Committees to Administer (vi) Committees to scrutinise and control.

अन्तर्गत वर्गीकृत किया जा सकता है ।^१ ये हैं—

१. सार्यों से सम्बन्धित [Related to Members]—इस श्रेणी में आने वाली समितियाँ मदन के सदस्यों के निवास-घास से सम्बन्धित विभिन्न समस्याओं पर विचार करती हैं तथा उनको सुझाने के उपाय सुझाती हैं। इनसे अनिश्चित इस प्रकार की समितियाँ मदन के सदस्यों के विशेषाधिकारों, गणियों एवं स्वतंत्रताओं की रक्षा करने में भी सम्बन्धित रहती हैं। इस वर्ग में आने वाली दो समितियाँ मुख्य हैं—मदन समिति (House Committee) तथा विशेषाधिकार समिति (Committee of Privileges)।

२. सदन से सम्बन्धित [Related to the House]—इस प्रकार की समितियाँ मदन की कार्यवाही को सफ़्त एवं प्रभावशाली रूप से सम्पादन करने में सहायता प्रदान करती हैं। मदन के कार्य में अवरोध पैदा न हो तथा उनमें होने वाली दहल तथा विचार विमर्श जिन विषयों पर विचार आये उनकी प्राथमिकता वास्तवीय रूप में निर्धारित हो इस दृष्टि से ये समितियाँ अत्यन्त महत्वपूर्ण आती जा सकती हैं। Business Advisory Committee तथा Rules Committee को इस श्रेणी की समितियों के उदाहरण कहा जा सकता है।

(1) सार्वजनिक से सम्बन्धित (Related to Public Finance)—प्रजातन्त्रीय परम्पराओं के अनुसार राजस्वधान विधान सभा बनना के धन की सरसक है साथ ही यह दखना उमरा मुख्य उत्तरदायित्व है कि कार्यपालिका शासक द्वारा इस धन का जन हित के अनिश्चित कार्यों में उपयोग न किया जाये। जनता के धन का सरकार अथवा Public Servants द्वारा अप्रत्यक्ष एवं दुरुपयोग न किया जाये यह देखने के लिए व्यवस्थापिका द्वारा दो समितियाँ नियुक्त की जाती हैं। इन समितियों की व्यवस्थापन एवं प्रशासन दोनों ही दृष्टियों से उत्सवनीय महत्व प्राप्त है। इन समितियों में प्रायः Watch Dogs की भी सजा प्रदान की जाती है। राज० विधान सभा की वित्तीय समिति है—Committee on Public Accounts तथा Committee on Estimates.

(iv) सरकार से सम्बन्धित (Related to the Govt)—सामान्यतः अधिकांश समितियाँ प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से सरकार पर नियंत्रण रखने के लिए ही गठित की जाती हैं तथा उनका मूल लक्ष्य कार्यपालिका एवं प्रशासन की विभिन्न क्षेत्रों में ज्यादातियाँ एवं अनियमितताएँ करने से रोकना है। फिर भी विधान सभा की कुछ समितियों का उद्देश्य ही प्रत्यक्ष एवं

1 Mr. B. H. Jena categorised the standing committees of Indian Parliament in the five main heads—

- (i) Committees to Inquire
- (ii) Committees to Scrutinise
- (iii) Committees to Control
- (iv) Committees to Advice
- (v) House keeping Committees

स्पष्ट रूप से सरकार के कार्यों पर नियंत्रण रखना होता है। सरकार जो कुछ कहती है अथवा करती है वह इस रूप में होना चाहिए कि उसकी उत्तरदायित्वपूर्ण प्रकृति पर आंच न आये। यदि कहीं भी इस दृष्टि से कुछ अदेशा होता है तो विधान सभा की ये समितियाँ अपना अस्तित्व सार्थक कर लेती हैं। इस श्रेणी की समितियाँ हैं—Committee on Subordinate Legislation तथा Committee on Govt. Assurances

(v) जनता से सम्बन्धित (Related to the Public)—व्यवस्थापिका जनता की प्रतिनिधि है, जनता के प्रति उत्तरदायी है तथा इसका प्रमुख लक्ष्य जनता की सेवा करना है। इन तथ्यों को ध्यान में रखकर सदन ने एक ऐसी समिति नियुक्त की है जिसका मुख्य उद्देश्य जनता की कठिनाइयों, परेशानियों तथा समस्याओं पर विचार करना है। यह समिति Committee on Petitions है।

राजस्थान विधान सभा द्वारा गठित Standing Committees की इस सूची को देखने के बाद यदि हम तुलनात्मक दृष्टि से विचार करें तो ऐसी अनेक समितियाँ बच जाती हैं जो केन्द्रीय सदन में कार्य कर रही हैं किन्तु राजस्थान विधान सभा में जिनको गठित नहीं किया गया है। ऐसी समितियों में उल्लेखनीय है—1. Committee on Private member's bills and resolutions, 2. Committee on absence of members from the sitting of the house, 3. Library Committee, 4. Joint Committee on salaries and allowances of members of Parliament, 5 General Purpose Committee, आदि। राजस्थान विधान सभा में इन समितियों के अभाव के लिए अनेक कारणों को उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। एक आधारभूत कारण यह है कि यहां इन समितियों की आवश्यकता ही नहीं समझी गई। Private member's bills and resolutions से सम्बन्धित केन्द्रीय समिति राजस्थान में गठित न करने के पीछे एक प्रमुख कारण यही दिखाई देता है। विधान सभा की कार्यवाहियों के अवलोकन के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि यहां Private members द्वारा रखे जाने वाले प्रस्ताव एवं विधेयक इतने कम होते हैं कि उनसे सम्बन्धित कोई समिति बनाने का महत्व ही प्रतीत नहीं होता। इस समितियों के अभाव के लिए उत्तरदायी दूसरा कारण यह है कि केन्द्रीय सदन की ये समितियाँ जो कार्य करती हैं उनको सम्पादित करने का दायित्व राज० विधान सभा ने अपनी दूसरी समितियों को सौंप रखा है। उदाहरण के लिए Joint Committee on Salaries and Allowances of members of Parliament संसद-सदस्यों के वेतन, भत्ते आदि से सम्बन्धित समस्याओं एवं प्रश्नों पर विचार करती है। राज० विधान सभा ने इन प्रश्नों पर विचार के लिए अलग से समिति गठित न करके House Committee को ही यह कार्य सौंप दिया है। इन समितियों का राज० विधान सभा में अभाव होने का एक तीसरा कारण यह है कि समिति विशेष की आवश्यकता रहते हुए भी कुछ व्यक्तिगत कारणों से सदस्यों का इन समितियों की स्थापना का विरोध किया जाता है। उदाहरण के लिए Committee on absence of members from the

कि इसके द्वारा उन सभी सदस्यों की प्रतिष्ठा को ठेस पहुँचेगी जो कि सदन से प्रायः अनुपस्थित रहते हैं। ऐसे सदस्यों की संख्या भी पर्याप्त है।

समितियों का दूसरा प्रकार Adhoc Committees है। इस प्रकार की समितियाँ किसी विशेष कार्य की सम्पन्नता के लिए नियुक्त की जाती हैं तथा इस कार्य के पूरा होते ही ये समितियाँ अपना अस्तित्व खो देती हैं। इन समितियों के कार्य क्षेत्र एवं कार्यकाल अत्यन्त सीमित होते हैं किन्तु फिर भी "It is in these adhoc Committees that the actual parliamentary business is thoroughly analysed and discussed" (B. B. Jena) इन समितियों को Special Committees भी कहा जाता है। ये मुख्यतः दो भागों में विभाजित की जा सकती हैं—Regular Adhoc Committees तथा The Incidental Adhoc Committees। प्रथम प्रकार की समितियाँ प्रायः नियमित रूप से नियुक्त की जाती हैं। Select Committee on bills को इस प्रकार की ही एक समिति माना जा सकता है।¹ दूसरे प्रकार की समितियाँ केवल तब नियुक्त की जाती हैं जबकि कोई नवीन समस्या व्यवस्थापिका के सामने आती है। सदन इस प्रकार की समस्याओं को ऐसी समिति के सामने रख देता है।²

राजस्थान विधान सभा की विभिन्न समितियों को एक Motion के आधार पर सदन द्वारा नियुक्त या निर्वाचित किया जाता है, इनमें से कुछ एक के सदस्यों की स्वयं अध्यक्षता नामजद करते हैं। जिन समितियों के सदस्यों का चयन निर्वाचन के आधार पर होता है उनमें उम्मीदवार सदस्य का नाम प्रस्तावित करने से पूर्व प्रस्तावक को यह निश्चित रूप से सिद्ध करना होता है कि प्रस्तावित व्यक्ति स्वयं ही उस समिति का सदस्य बनने को इच्छुक है।

समिति में होने वाले रिक्त स्थानों की पूर्ति सदन द्वारा की गई नियुक्ति या निर्वाचन द्वारा अथवा अध्यक्ष द्वारा की जाने वाली नामजदगी से की जाती है। इस प्रकार से निर्वाचित नियुक्त या नामजद सदस्य अपने समय तक ही अपने पद पर कार्य करेंगे जितना कि पूर्व सदस्य द्वारा शेष छोड़ा गया है। अध्यक्ष द्वारा नामजद की गई समिति का कार्यकाल नामजदगी के समय ही उल्लिखित कर दिया जाता है। यह समिति सामान्यतः

- 1 30th Aug. 1954 को प्रक्रिया की नियमावली बनाने के हेतु एक Rules Committee का गठन किया गया। यह समिति Select Committee थी। मुख्य मंत्री श्री जयनारायण व्यास को इसका समानाधिकारिता बनाया गया। इनके प्रतिरिक्त समिति में 14 सदस्य और भी थे। (R. L. A. Proceedings, Vol. 5, No 64, Monday 30th Aug. 1954)

- 2 13th Oct. 1955 को श्री बेदास त्यागी, सदस्य राजस्थान विधानसभा द्वारा मयुरदास माधुर के आचरण की जाँच करने के लिए Adhoc Committee के गठन का प्रस्ताव किया गया।

उस समय तक कार्य करती रहेगी जब तक कि नई समिति कार्यभार न सम्भाल ले। समिति के सदस्यों का कार्यकाल समिति के कार्यकाल का Co-extensive होता है। यदि कोई सदस्य समय से पूर्व ही अपने पद को छोड़ना चाहे तो उसके लिए त्यागपत्र देने का प्रावधान भी है। समिति की सदस्यता से दिया जाने वाला त्यागपत्र स्वयं सदस्य द्वारा लिखा जाना चाहिए। इसे स्पीकर के पास भेजा जाता है।

विधान सभा की समितियों के सभापति समिति के सदस्यों में से ही अध्यक्ष द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। यदि सदन का उपाध्यक्ष किसी समिति का सदस्य है तो वह स्वयं ही उस समिति का पदेन अध्यक्ष बन जाता है। अनेक बार शारीरिक एवं मानसिक अस्वस्थता अथवा अन्य किसी कारणवश जब एक सभापति अपने पद के दायित्वों का निर्वाह करने में असमर्थ हो जाता है तो ऐसी स्थिति में स्पीकर को यह अधिकार प्राप्त हो जाता है कि वह उसके स्थान पर अन्य व्यक्ति को सभापति नियुक्त कर दे। यदि सभापति समिति की किसी बैठक में अनुपस्थित हो तो उस बैठक का कार्य चलाने के लिए समिति अपने में से ही किसी एक का सभापति के रूप में चयन कर लेती है।

सामान्य रूप से समिति की कार्यवाही का संचालन करने के लिए एक निश्चित सदस्य संख्या की उपस्थिति अनिवार्य होती है। ऐसी उपस्थिति के अभाव में समिति की कार्यवाही को स्थगित किया जा सकता है। एक समिति का Quorum प्रायः उसकी कुल संख्या का एक तिहाई के लगभग होता है। यदि Quorum के अभाव में सभापति समिति की बैठकों को लगातार दो बार स्थगित कर दे तो उसे इस तथ्य की सूचना सदन को देनी होती है। यदि समिति को अध्यक्ष द्वारा नियुक्त किया गया है तो इस प्रकार की सूचना उसको दी जानी चाहिए।

यदि किसी कारणवश समिति का कोई सदस्य उसकी बैठक से अनुपस्थित रहना चाहे तो इसके लिए उसे सभापति की पूर्व-स्वीकृति प्राप्त करनी होगी। यदि एक सदस्य समिति के सभापति की पूर्व स्वीकृति प्राप्त किये बिना ही समिति की दो या इससे अधिक बैठकों में अनुपस्थित रहता है तो उस सदस्य को समिति से हटाने के लिए सदन में एक-एक प्रस्ताव लाया जा सकता है। यदि सदस्यों को अध्यक्ष द्वारा नियुक्त किया गया है तो वही उनको हटाने की कार्यवाही भी कर सकता है।

सदन समिति (The House Committee)

राजस्थान विधान सभा द्वारा प्रति-वर्ष एक समिति की रचना की जाती है जो कि अपने सदस्यों की सुख सुविधा, जैसे निवास-स्थान का प्रबंध आदि की व्यवस्था से सम्बन्धित रहती है। जब विधान सभा के सदस्य सत्र के दौरान अथवा उसके आगे-पीछे राजधानी में ठहरते हैं तो समिति द्वारा उनको ये सुविधायें मुहैया की जाती हैं। सदन के सदस्यों की दैनिक समस्याओं से सम्बन्धित होने के कारण ही यह समिति House Committee कही जाती

है। इसका सर्वप्रथम गठन ११ अप्रैल, १९५२ को किया गया।^१ केन्द्रीय मसद में इस समिति का गठन २६ मई, १९५२ को किया गया।

सदन समिति में समाप्ति सहित अधिक से अधिक पाँच सदस्य हो सकते हैं।^२ ये सदस्य स्वीजर द्वारा नामजद किए जाते हैं तथा इनका कार्य-काल अधिक से अधिक एक वर्ष होता है। एक बार सदस्य के रूप में सेवा करने के बाद एक व्यक्ति को पुनः इस समिति के लिए नामजद किया जा सकता है।^३ समिति का कार्य प्रारम्भ करने के लिए कम से कम तीन सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य है। गणपूर्ति (Quorum) पूरी न होने पर समिति की कार्यवाही को कुछ समय के लिए भयवा सविन्य के लिए स्थगित किया जा सकता है।

निवास स्थान से सम्बन्धित विभिन्न प्रश्नों पर विचार करने के प्रति-रिक्त यह समिति उन समस्त सुख-सुविधाओं का भी पर्यवेक्षण करती है जो कि भोजन, सैन्डिकल देनमास, स्वास्थ्य, सदस्यों के निवास स्थानों में बड़ोउरी या परिवर्तन आदि से सम्बन्ध रखती है। जयपुर के जिन Hostels एवं Quarters में सदस्यों को ये सुविधायें प्रदान की जाती हैं उनकी समस्याएँ इस समिति के विचार का विषय होती हैं। समिति अपने अधिकार-क्षेत्र में रह कर जो भी कार्य करती है उनकी प्रकृति केवल परामर्शदात्री होती है। यह किसी भी कदम को उठाने में निर्णायक रूप से कार्य नहीं कर सकती यह तो सदन को परामर्श मात्र दे सकती है। इस परामर्श को मानना या न मानना स्वीजर की इच्छा पर निर्भर रहता है। फिर भी सामान्य व्यवहार की दृष्टि से यह आसानी से कहा जा सकता है कि सदन समिति द्वारा की गई सभी सिफारिशों बिना अधिक वाद विवाद के मान ली जाती हैं क्योंकि इनका लक्ष्य सदस्यों को सुविधा प्रदान करना होता है और कोई भी सदस्य इसका विरोध नहीं करना चाहेगा। समिति द्वारा समय-समय पर अपनी ओर से भयवा स्वीजर द्वारा कहे जाने पर उसे परामर्श दिये जाते हैं।

1. R. L. A. Proceedings, Vol 1, No. 9, 11th April, 1952, P. 52.
2. Rules 249 (1), Rules of Procedure and Conduct of Business of R. L. A., P 70
3. No. of members who served the Committee for more than one term —

Year	No. of members served
1953-54	1
1954-55	2
1955-56	1
1956-57	2
1958-59	3
1962-63	2
1963-64	2
1964-65	2
1965-66	1

सदन समिति अपनी सुविधा के लिए एक या एक से अधिक उप-समितियां नियुक्त कर सकती है। प्रत्येक उप-समिति (Sub-Committee) को प्रायः वे ही अधिकार होंगे जो कि पूर्ण समिति द्वारा प्रयुक्त किये जाते हैं; अर्थात् ये उप-समितियां सदस्यों के रहने का स्थान, भोजन का प्रबन्ध, मेडिकल सहायता एवं उनके निवास-स्थान की अन्य सुविधाओं से सम्बन्धित विशेष विषयों पर विचार करेंगी। यदि इस प्रकार की उप-समिति के प्रतिवेदनों को पूर्ण समिति की बैठक में स्वीकार कर लिया जाये तो इनका इतना ही प्रभाव होता है जितना कि पूर्ण-समिति के प्रतिवेदन का होता है। जिस विषय को विचार करने के लिए उप-समिति को भेजा जाता है उसकी मुख्य बात अथवा बातों का उल्लेख कर दिया जाता है जिन पर कि विचार किया जाता है। उप-समिति का प्रतिवेदन प्राप्त होने पर उसे सम्पूर्ण समिति द्वारा विचार का विषय बनाया जाता है। यदि विधान सभा के किसी भी सदस्य अथवा सदस्यों को समिति की सिफारिशों के प्रति शिकायत है तो वे इसके लिए स्पीकर के सम्मुख अपील कर सकते हैं। ऐसी स्थिति में स्पीकर के निर्णय को मान्य एवं अन्तिम समझा जायेगा।

समिति का सभापति—समिति के गठन की परम्पराओं का अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि डिप्टी-स्पीकर को प्रायः इस समिति का सदस्य बनाया जाता है और इस प्रकार वह इस समिति का पदेन अध्यक्ष बन जाता है। डिप्टी-स्पीकर को समिति का सभापतित्व सौंपना कई कारणों से विशेष उल्लेखनीय है। प्रथम, स्पीकर या डिप्टी-स्पीकर से यह आशा की जाती है कि चाहे वे किसी भी दल के हों और चाहे उनकी कौसी भी मान्यताएँ रही हों वे निष्पक्षतापूर्वक विषय का अध्ययन करेंगे और न्यायपूर्ण ढंग से अपना निर्णय देंगे। ऐसी स्थिति में यदि डिप्टी-स्पीकर को सदन समिति का सभापति बना दिया जाता है तो सदन के सदस्यों को इस सम्बन्ध में राहत मिल जाती है कि उनके हितों एवं सुविधाओं पर किसी निष्पक्ष सत्ता द्वारा विचार किया जायेगा और दलीय अथवा वैयक्तिक भेद-भाव के आधार पर अधिक परेशानियाँ उत्पन्न नहीं की जावेंगी। दूसरे, समिति के अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों की प्रकृति कुछ इस प्रकार की है कि इनके आधार पर या इनको साधन बनाकर सदन के किसी भी सदस्य अथवा सदस्यों को परेशान किया जा सकता है। ऐसी स्थिति में इस संभावना के दुष्परिणामों को रोकने की दृष्टि से यह उपयोगी रहेगा कि समिति का सभापतित्व निष्पक्ष हाथों में सौंप दिया जावे। तीसरे, सदन समिति के सम्बन्ध में स्पीकर को भारी अधिकार प्राप्त हैं। वह सदस्यों की नियुक्ति करता है, सदस्यों को हटा सकता है तथा प्रतिवेदन इसी को प्रस्तुत किये जाते हैं। समिति की सिफारिशों के विरुद्ध अपीलें भी उसी के सामने रखी जाती हैं। स्पीकर को इन व्यापक शक्तियों के संदर्भ में इस बात की प्रत्येक संभावना रहती है कि स्पीकर एवं समिति के सदस्यों के बीच मतभेद पैदा हो जाय और वह गतिरोध की स्थिति तक पहुँच जाय। जब डिप्टी-स्पीकर को समिति का सभापतित्व सौंप दिया जाता है तो समस्त निर्णय उसकी राय से प्रभावित होकर ही अन्तिम रूप लेते हैं। इन निर्णयों के साथ ही स्पीकर की सहमति की संभावना

सदन गमिनि की बैठकें उगी प्रकृति होती हैं जिस प्रकार कि सदन की अन्य समितियाँ घबरी बैठकें करती हैं। किन्तु द्रमकी बैठकें प्रायः सभी को जाती हैं जब कि सदस्यों से सम्बन्धित कोई समस्या सामने आये। घबरी बैठकों में गमिनि द्वारा प्रत्यक्ष कार्य, गृह एवं वित्त विभाग के मंत्रियों को तथा रिट एंड केन्द्रीय जन-वायें विभाग के मंत्रियों को बुला लिया जाता है। उनसे प्रायः स्वतन्त्रतापूर्वक वृत्त-माध्य की जा सकती है तथा उनसे सम्बन्धित किसी भी विषय में गमिनि ध्यान मुद्राव प्रस्तुत करे। इसमें पुनः उन शिष्टों से सम्बन्धित इन विभागों के रिपोर्टों का परामर्श प्राप्त करने। सदन गमिनि द्वारा जिन समस्याओं पर विचार दिया जाता है उनका प्रत्यक्ष सम्बन्ध सामान्य मारिकों में नहीं होता। यही कारण है कि जन-माधारण को इस समिति की उपस्थिति एवं महत्त्व का भाव भी नहीं होता। इस समिति की उपयोगिता इस बात में निहित है कि यह एक ऐसा समुक्त वातावरण तैयार करती है जिसमें रहकर सदन के सदस्य दैनिक जीवन की परेशानियों से उमड़े बिना सदन से सम्बन्धित अपने दायित्वों का कुशलपूर्वक निर्वहण कर सकें। इस प्रकार यह समिति यहाँ एक ओर सदन की वायव्यता में वृद्धि करती है वहाँ दूसरी ओर उसके समय की बचत करने में भी महत्वपूर्ण योगदान करती है। इस प्रकार सदन गमिनि द्वारा सदन का कार्यक्षम बनाने में सप्रत्यक्ष रूप से उपयोगी कार्य किया जाता है।

विशेषाधिकार समिति

(The Privileges Committee)

विशेषाधिकार समिति सदन के सदस्यों से सम्बन्धित एक अन्य महत्वपूर्ण समिति है। इसके द्वारा यद्यपि उनकी दैनिक जीवन की प्राथमिक आवश्यकताओं की सिद्धि के लिए प्रयास नहीं किये जाते; और न ही यह उनको बाहरी सुविधाएं प्रदान करने से सम्बन्धित रहती है। किन्तु फिर भी यह समिति उन्हें सदन की कार्यवाही में सज्जित रूप से भाग लेने में सहायता करती है। विधान सभा के सदस्यों की कुछ विशिष्ट अधिकार सौंपे गए हैं जिनका प्रयोग करते वे सदन के बाह्य-विवाद में स्वतन्त्रतापूर्वक अपने मत प्रकट कर सकते हैं। इसमें पूर्व कि हम 'राजस्थान विधान सभा के सदस्यों के विशेषाधिकारों पर विचार करत वाली समिति के बैठक का अध्ययन करें यह जानने उपयोगी रहेगा कि विधान सभा के सदस्यों को कौन-कौन से विशेषाधिकार एवं स्वतन्त्रताएं प्राप्त रहती हैं।

। । । ।

सदस्यों के विशेषाधिकार, शक्तियाँ एवं स्वतन्त्रताएं [The Privileges, Powers and Immunities]—राजस्थान विधान सभा के सदस्यों प्रायः सन्धी विशेष अधिकारों का उपयोग करते हैं जिनका प्रयोग ग्रेट ब्रिटन में होता

अमन्त के हैं।¹ उनमें से कुछ एक विशेषाधिकारों का तो स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है और अन्य को यों ही छोड़ दिया गया है। जिन विशेषाधिकारों का उल्लेख कर दिया गया है उनको तीन श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है। प्रथम, सदन में बोलने की स्वतन्त्रता का विशेषाधिकार; दूसरे, सदन में या उसकी किसी भी समिति में कुछ भी कहने या कोई भी मत देने के बारे में किसी भी न्यायालय में कार्यवाही होने से स्वतन्त्रता और तीसरे, सदन द्वारा प्रकाशित किसी भी प्रतिवेदन-पत्र, मत या प्रक्रिया से प्रभावित होने से स्वतन्त्रता। ये विशेषाधिकार व्यवस्थापिका के सदस्यों को उन कर्तव्यों का निर्वहण करने योग्य बनाते हैं जो कि संविधान द्वारा उनको सौंपे गए हैं। व्यवस्थापिका के सदस्यों को व्यक्तिगत रूप से एवं सामूहिक रूप से पर्याप्त कर्तव्य एवं दायित्व सौंपे गए हैं फलस्वरूप उन्हें व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप से उतने ही अधिकार एवं विशेषाधिकार सौंपना जरूरी था। अर्स्कैन मे (Sir Erskine May) ने विशेषाधिकारों को सदन के सदस्यों द्वारा प्राप्त ऐसे विशिष्ट अधिकार (Peculiar Rights) माना है जिनके बिना वे अपने कार्यों को सम्पन्न नहीं कर सकते और जो अन्य व्यक्तियों एवं निकायों को प्राप्त नहीं होते। मे (May) के कथनानुसार इस प्रकार विशेषाधिकार यद्यपि देश के कानून का भाग होते हैं किन्तु उन्हें कुछ सीमा तक साधारण कानून से छूट मिली रहती है।² सदन को सदस्यों के विशेषाधिकारों के सम्बन्ध में यह शक्ति प्राप्त है कि वह इन्हें परिभाषित कर सकता है; किन्तु फिर भी न तो भारतीय संसद ने और न ही राजस्थान विधान सभा ने इन विशेषाधिकारों को कभी परिभाषित करने का प्रयास किया है। कई एक ऐसे अवसर आए जब कि इन विशेषाधिकारों, शक्तियों एवं स्वतन्त्रताओं को परिभाषित करने के लिए विधेयक प्रस्तुत करने के सम्बन्ध में विचार किया गया, किन्तु यह अधिक फलदायक न रहा। भारतीय प्रेस आयोग (१९५४) ने अपना मत प्रकट करते हुए बताया कि यदि संसद और राज्यों की व्यवस्थापिकाएं व्यवस्थापन द्वारा शक्तियों, विशेषाधिकारों और स्वतन्त्रताओं को परिभाषित कर लें और उनके भंग होने तथा उसके विरुद्ध कार्यवाही किए जाने का निश्चय कर लें तो अधिक उपयोगी रहेगा। किन्तु तत्कालीन लोक सभा के स्पीकर श्री मावलंकर ने इससे विरोधी मत प्रकट किया। व्यवस्थापिका के अध्यक्षों के सम्मेलन में बोलते हुए २३ जनवरी, १९५५ को राजकोट में उन्होंने बताया कि इस विषय पर प्रेस आयोग ने पूर्णतः प्रेम की दृष्टि से विचार किया है। उसने केवल प्रेस की कठिनाइयों को ही ध्यान में रखा है किन्तु यदि व्यवस्थापिका की दृष्टि से देखा जाए तो इस प्रश्न के सम्बन्ध में हमें दूसरा रुख अपनाना पड़ेगा। यदि विशेषाधिकारों को नियमबद्ध (Codify) कर दिया जाए तो इससे प्रेस को कोई लाभ प्राप्त नहीं होगा किन्तु व्यवस्थापिका के सम्मान और सम्प्रभुता को

1. संघ के लिए Article 105 और राज्यों के लिए Article 194.

2. "Thus privilege, though part of the law of the land, is to a certain extent an exemption from the ordinary law."

इससे नुकसान होगा। ग्रेट ब्रिटेन में भी कामन्स सभा को नए विशेषाधिकार बनाने की शक्ति नहीं है। वहाँ केवल उन्हीं विशेषाधिकारों को मान्यता दी गई है जो कि लम्बे समय से चली आ रही परम्पराओं के आधार पर स्थित हैं, भ्रतः इनको नियमबद्ध करने की जरूरत नहीं है।

मि० मावलकर की राय को मानते हुए आज तक व्यवस्थापिका के सदस्यों के विशेषाधिकारों को केन्द्रीय स्तर पर अथवा राज्य स्तर पर नियमबद्ध नहीं किया गया है। चौथे आम चुनाव के बाद बनी कांग्रेस सरकार के नए कानून मन्त्री श्री पी० गोविन्दा मेनन (Mr P Govinda Menon) ने सदन में बताया कि सरकार सदन के सदस्यों के विशेषाधिकारों को व्यवस्थापन द्वारा या सावधानिक मण्डपन द्वारा परिभाषित करने के विचार का स्वागत करेगी।¹ भारतीय जनमत इस बात की मांग करता है कि सदस्यों के विशेषाधिकारों को नियमबद्ध कर देना चाहिए। वर्तमान स्थिति न केवल जनता एवं प्रैस वालों के लिए ही असन्तोषजनक है वरन् यह स्वयं व्यवस्थापिका के सदस्यों के लिए भी बर्दाश्तकार है। संविधान के अनुच्छेद १०५ एवं ११४ के द्वारा जिस व्यवस्थापन की ओर इशारा किया गया है वह अभी तक नहीं किया जा सका। इसके परिणामस्वरूप जब भी कमी विशेषाधिकारों का प्रश्न उठता है तो उस पर विचार करने के लिए ब्रिटेन की कामन्स सभा के व्यवहार की ओरवीन करनी होती है। इसके लिए कामन्स सभा की प्रक्रिया का गहरा अध्ययन किया जाए और कुछ शताब्दियों के सावधानिक मुकदमों को देखा जाए। यह बात पूरी तरह से अवास्तविक एवं अनुचितपूर्ण होगी कि जब भी कमी एक सामान्य व्यक्ति सदन के कार्यों पर अपना मन प्रकट करना चाहे तो इस प्रकार के कानूनी कार्य को सम्पन्न करे जो कि प्रशिक्षित न्यायाधीशों के लिए भी असम्भव है। ऐसे अवसर बहुत कम आते हैं जबकि सदन द्वारा यह निर्णय किया जाए कि वास्तव में किसी विशेषाधिकार का सङ्केत हुआ है, किन्तु विशेषाधिकार प्रस्ताव प्राप्त उठते ही रहते हैं। ऐसी स्थिति में प्रत्येक व्यक्ति को निश्चित रूप से विशेषाधिकारों की सीमा का ज्ञान कराने के लिए यह जरूरी है कि उन्हें नियमबद्ध कर दिया जाए। नियमबद्ध करने के व्यावहारिक महत्व को जानकर ही कानूनमन्त्री ने अपना मत प्रकट किया है। यदि किसी सदस्य के विशेषाधिकारों का सङ्केत किया जाता है या उन्हें छीना जाता है तो सदन को ऐसा करने वाले के विरुद्ध कार्यवाही करने का अधिकार है। यदि सदन अपने बर्तव्य को सम्पन्न करने में असफल हो जाता है तो फिर यह मामले न्यायालय के सम्मुख रखे जा सकते हैं।

सदन के सदस्यों को सदन के बाद-विवाद में भाग लेने का अधिकार है, बोलने की स्वतन्त्रता सदन का एक सामूहिक अधिकार है और सदस्यों का व्यक्तिगत अधिकार भी। भारतीय संविधान ने कुछ विषयों की व्यवस्थापिकाओं के अधिकार-क्षेत्र से बाहर रखा है और इसलिए वे उन पर बाद-विवाद नहीं कर सकतीं। अपने अधिकार क्षेत्र की सीमा में रह कर तथा

प्रक्रिया के नियमों का पालन करते हुए ये व्यवस्थापिकाएं किसी भी विषय पर विचार-विमर्श कर सकती हैं। सदन का एक अन्य सामूहिक विशेषाधिकार यह है कि वह अपरिचितों को सदन से बाहर करके वृन्द दरवाजों में मदन को बैठक कर सके। ऐसा करके वह वाद-विवाद की वैयक्तिकता को घनाए रख सकती है। इस सम्बन्ध में अध्यक्ष को यह शक्ति दी गई है कि जब भी कभी वह उचित समझे सदन के किसी भी भाग में अपरिचितों को हटने की आज्ञा दे दे। सदन का एक अन्य विशेषाधिकार यह है कि वह अपने किसी भी वाद-विवाद अथवा प्रक्रिया के प्रकाशन पर रोक लगा सके। सदन के वाद-विवाद को गलत रूप से या विगड़ें हुए रूप में प्रकाशित करना उसके विशेषाधिकार का उल्लंघन माना जाता है और ऐसा करने वालों के विरुद्ध कार्यवाही करने की उसके पास शक्ति होती है। जब भी कभी अध्यक्ष चाहे वह सदन की प्रक्रिया से किसी भी शब्द अथवा शब्दों को निकलवा सकता है। सदन को अपने आन्तरिक मामलों का नियमन करने की पूरी शक्ति होती है। सदन द्वारा अपनी प्रक्रियाओं पर इतना पूर्ण नियन्त्रण रखा जाता है कि किसी भी सदस्य अथवा अधिकारी को यह स्वतन्त्रता नहीं दी जाती कि वह बिना सदन की स्वीकृति के सदन की प्रक्रिया या वाद-विवाद के सम्बन्ध में कोई गवाही दे दे। कई अवसरों पर न्यायालयों द्वारा व्यवस्थापिका के सदस्यों को गवाही देने के लिए बुलाया जाता है। इस सम्बन्ध में लोक सभा की विशेषाधिकार समिति ने यह सुझाया कि सदन के किसी भी सदस्य या अधिकारी को सदन या सदन की समिति की किसी प्रक्रिया के बारे में कोई गवाही नहीं देनी चाहिए। यह सुझाव कामन्स सभा में प्रचलित अभ्यास के ऊपर आधारित था। भारत में व्यवस्थापिकाओं को एक यह भी अधिकार प्राप्त है कि वे किसी भी व्यक्ति को परीक्षण के लिए या गवाही के लिए बुला सकती हैं। सदन की समितियों को भी यह अधिकार है कि वे किसी भी व्यक्ति को गवाही के लिए या आवश्यक कागजात प्रस्तुत करने के लिए बुला सकें। नियमानुसार ऐसे व्यक्ति को गवाही देने से पूर्व सच बोलने की शपथ खानी होती है। कभी-कभी यह संदेह प्रकट किया जाता है कि ये नियम जो कि कानून नहीं हैं, सदन की बाहरदीवारी के बाहर वाले लोगों पर किस प्रकार लागू किए जा सकते हैं। सदन को एक अन्य विशेषाधिकार यह प्राप्त है कि उसकी प्रक्रियाओं से सम्बन्धित कोई अभिव्यक्ति नहीं की जा सकती और न ही ऐसी कोई पुस्तक ही प्रकाशित की जा सकती है जिसमें कि सदन की प्रक्रिया पर टीका-टिप्पणों की गई हो। द्वितीय लोक सभा की विशेषाधिकार समिति को जब एक पत्र में प्रकाशित लेख पर विचार करने के लिए कहा गया तो उसने अपना मत प्रकट करते हुए बताया कि सदन के चरित्र एवं प्रक्रियाओं पर प्रकाश डालने वाले कथन विशेषाधिकारों का खण्डन है। सदन को यह विशेषाधिकार रहता है कि वह उन लोगों को दण्ड दे सके जो कि इसके विशेषाधिकारों का खण्डन करते हैं।

ऊपर वर्णित विशेषाधिकार वे हैं, जिनका कि सदस्यों द्वारा सामूहिक रूप से उपयोग किया जाता है। जिस प्रकार बोलने की स्वतन्त्रता का सदस्य सामूहिक रूप से उपभोग करते हैं उसी प्रकार वे व्यक्तिगत रूप से भी करते हैं। सदन में दिया गया भाषण एवं किया गया कार्य स्वतन्त्र होता है जिस पर कि किसी के द्वारा प्रश्न नहीं पूछा जाता। इस विशेषाधिकार के फलस्वरूप

महस्य किसी भी विधेयक को प्रस्तुत करने के लिए और किसी भी प्रस्ताव या मापन को देने के लिए अवकाश जैसे चाहे वैसे मतदान करने के लिए स्वतन्त्र रहते हैं। इस विशेषाधिकार की कुछ सीमाएँ हैं। यह वाद-विवाद में जाने गए शब्दों पर लागू नहीं होता बल्कि मसद की सभी प्रक्रियाओं पर लागू होता है। मसद में की गई प्रक्रियाओं पर किसी भी न्यायालय में कोई प्रश्न नहीं किया जा सकता। दूसरे, यदि सदन के सदस्य, सदन के बाहर कोई भी शब्द कहें या कार्य करें तो सामान्यतः उनकी रक्षा नहीं की जाएगी। तीसरे, जो कार्य सदन में बैठ कर नहीं किया गया है किन्तु उसे सदन में ही किया जाना है तो उसकी रक्षा की जाएगी। बाहरी दबाव एवं हस्तक्षेप में स्वतन्त्रता प्रदान करने वाले इन विशेषाधिकार का अर्थ यह नहीं है कि सदस्य सदन की बाहर-दीवारी में जो मन चाहे बोल सकें। सदन द्वारा अपने सदस्यों के कार्य का नियन्त्रण किया जाता है और सदन को प्रमाणित करने वाले नियमों एवं स्थायी आदेशों के अन्तर्गत रह कर ही बोलने की स्वतन्त्रता के अधिकार का प्रयोग किया जाता है। विशेषाधिकार से सम्बन्धित एक प्रश्न यह है कि सदस्यों द्वारा सदन में दिए गए मापनों के प्रकाशन को किस प्रकार नियमित किया जाए। जब वाद-विवादों, प्रतिवेदनों, याचिकाओं, आदि को सदन के द्वारा प्रकाशित किया जाएगा तो उनके आधार पर किसी भी सदस्य के विरुद्ध दीवानी या फौजदारी कार्यवाही नहीं की जा सकती। यहाँ विशेषाधिकार उसका रक्षक बन जाएगा और एक अधिकृत प्रकाशन में प्रकाशित होने के बाद भी किसी कहीं गई बात या किए गए कार्य के लिए उसके ऊपर कोई भुक्तम नहीं चलाया जाएगा। इसके अतिरिक्त सदन की कार्यवाही, वाद-विवाद, प्रतिवेदन, आदि को छापने वाले एवं प्रकाशित करने वाले की भी रक्षा करने का प्रावधान है। उन समाचार पत्रों एवं पत्रिकाओं की भी रक्षा का प्रावधान किया गया है जो कि सदन की कार्यवाही के प्रतिवेदन को ज्यों के त्यों छाप देते हैं। ऐसे किसी भी समाचार पत्र पर न्यायालय में कोई दीवानी या फौजदारी कार्यवाही नहीं की जा सकती जिसने बिना किसी मनमुटाब के या बिना किसी गलत भावना से प्रेरित हुए प्रतिवेदन को ज्यों के त्यों छाप दिया है।

उपरोक्त सभी विशेषाधिकार, चाहे वे सामूहिक हों या व्यक्तिगत, ऐसे विशेषाधिकार हैं जिनको कि-संविधान में स्पष्ट रूप से उल्लेखित किया गया है। इनके अतिरिक्त भारत में मसद एवं व्यवस्थापिकाओं के सदस्य उन सभी

सदस्यों को उस समय प्राप्त रहता है जब कि वे सदन की बैठकों में भाग लेने के लिए या तो आ रहे हों अथवा भाग लेकर लौट रहे हों। ऐसी स्थिति में उनके किसी कार्य के विरुद्ध कानूनी कार्यवाही करना अप्रत्याशित है। मि० एन्सन (Anson) के शब्दों में यह कहा जा सकता है कि मसद के किसी भी सदस्य को सत्र के दौरान और इसके प्रारम्भ होने से चालीस दिन पूर्व तथा इसके समाप्त होने के चालीस दिन बाद तक बन्दी नहीं बनाया जा सकता।¹ बन्दी-

1. "No member of Parliament can be arrested during the

बनाये जाने से स्वतन्त्रता का अधिकार प्राप्त हो जाने के बाद सदन के सदस्य कुछ भी करने के लिए स्वतन्त्र नहीं हो जाते। इस अधिकार की भी कुछ सीमाएँ रखी गई हैं।¹ भारत में व्यवस्थापिकाओं के अध्यक्षों द्वारा कई बार इस बात पर जोर दिया गया है कि सदन का प्रत्येक सदस्य साधारण कानून का विषय है और यदि उसने कोई ऐसा कार्य किया है कि उसे बन्दी बनाया जाना जरूरी है तो उसे बन्दी बनाया जा सकता है और यह कार्य उसके विशेषाधिकार का उल्लंघन नहीं कहा जायेगा।² व्यवस्थापिका के एक सदस्य को निवारक नजरबन्दी कानून के आधीन गिरफ्तार किया जा सकता है अथवा नहीं?—यह प्रश्न बहुत समय तक वाद-विवाद का विषय रहा। कामन्स सभा की विशेषाधिकार समिति ने कैप्टिन रामजे (Captain Ramsay) के मामले में और लोक सभा की विशेषाधिकार समिति ने श्री जी० वी० देशपाण्डे के मामले में यह निर्णय लिया कि इस प्रकार सदस्य को बन्दी बनाया जाना सदन के विशेषाधिकार का खण्डन नहीं है। लोक सभा की समिति ने निर्णय लेते समय रामजे वाले मामले को उदाहरण के रूप में रखा। लोक सभा की विशेषाधिकार समिति के कुछ सदस्यों का यह भी मत था कि रामजे का मामला भारत की परिस्थितियों पर लागू नहीं होता।³

व्यवस्थापिका के सदस्यों को जब भी कभी फौजदारी मामलों में गिरफ्तार किया जाये तो उन कारणों की सूचना सदन को दी जानी चाहिए जिनके लिए उन्हें गिरफ्तार किया गया है तथा सदन की सेवा से वंचित रखा गया है। लोक सभा की विशेषाधिकार समिति ने दशरथदेव (Dassrath Dev) के मामले में इस प्रश्न पर विचार किया कि जब एक सदस्य को गिरफ्तार किया जाये और तुरन्त ही उसको जमानत पर छोड़ दिया जाये तो सदन के विशेषाधिकारों के कानून एवं व्यवहार के अनुसार क्या यह आवश्यक माना जायेगा कि स्पीकर को सूचना दी जाये? समिति ने कामन्स सभा के स्पीकर की रूलिंग तथा मे (May) के ससदीय व्यवहार से कथन को उद्धृत करके यह मत प्रकट किया कि सदस्य को जमानत पर तुरन्त ही छोड़ दिया गया है अतः सदन को सूचित करने का मजिस्ट्रेट का कोई

continuance of session, and for for y days before its commencement and after its conclusion”

—Anson, P. 163

1. “It never was held to protect members from the consequences of treason, felony or breach of the peace, nor is the privilege claimable for any inoffensive offence. It does not protect a member from being taken to prison for contempt.”

—S. S. More, Practice and Procedure of Indian Parliament, Thacker & Co. Ltd. Bombay, 1960, P. 156

2. C A Deb., Vol. I (1948) 21-22, PP: Deb. Vol. II (1950)

971-81

3. Privilege Committee Report, July, 1952, PP. 6-10

कर्मों पर नहीं रह जाता ।^१ बाद में इसके सम्बन्धित नियम भी बना दिया गया ।

इस प्रकार व्यवस्थापिका के सदस्यों को या विशेषाधिकार प्राप्त है उनका सत्र सम्पन्न कराया है । इन सभी विशेषाधिकारों का महत्व इस बात पर निर्भर करता है कि सदन द्वारा इसी रखा की क्या व्यवस्था की जाती है और वह कितनी गार्हस्थ्य है । सदन ऐसे उनके सदस्यों का सम्मान इस बात पर ध्यानस्थ है कि सदन द्वारा जनता एवं प्रेस की मौखिक स्वतन्त्रताओं की गोथा में रहकर इन विशेषाधिकारों को किस प्रकार बनाये रखा जाता है । भारत में केंद्रीय एवं राज्य दोनों स्तरों पर विशेषाधिकारों से सम्बन्धित प्रश्नों पर विचार करने के लिए विशेषाधिकार समिति का गठन किया जाता है । सदन प्रत्येक उनके किसी सदस्य के विशेषाधिकार से सम्बन्धित प्रश्न को सदन द्वारा दृढ़ समिति के सम्पूर्ण प्रस्थान किया जाता है । यह समिति उस प्रश्न से सम्बन्धित सभी प्रश्नों का पूरी तरह, विस्तार के साथ एवं व्यापक रूप से अध्ययन करती है ताकि यह निर्णय कर सके कि इसे सदन के विवेक प्रश्न में किसी विशेषाधिकार का उत्पन्न हुआ है अथवा नहीं हुआ है ।

राजस्थान में विशेषाधिकार समिति का गठन [Organisation of Privileges Committee in Rajasthan Assembly]—राजस्थान में सदस्यों के विशेषाधिकारों से सम्बन्धित समिति का गठन स्पीकर द्वारा सर्वप्रथम २३ फरवरी, १९५३ को किया गया ।^२ प्रथम लोक सभा ने अपनी विशेषाधिकार समिति का गठन २६ मई, १९५२ को किया था ।^३ राजस्थान विधान सभा की इस समिति में दस सदस्य रहे गये । विधान सभा की प्रक्रिया एवं कार्य संचालन के नियमों के अनुसार स्पीकर द्वारा सदन का सत्र आरम्भ होने ही अथवा समय-समय एक विशेषाधिकार समिति नियुक्त की जायेगी जिसमें वक्त से अधिक सदस्य नहीं होंगे ।^४ स्पीकर द्वारा सामान्य रूप से इस समिति का गठन इस प्रकार किया जाता है कि न केवल सत्ताधारी दल की ही बल्कि अन्य दूसरे दलों की भी पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके ताकि किसी भी प्रश्न पर विचार करते समय विभिन्न प्रकार के मत सामने आ सकें । प्रथम समिति में कांग्रेसी सदस्यों की संख्या छः थी, इनके प्रतिरिक्त इसमें एक स्वतंत्र सदस्य दो संयुक्त दल के सदस्य थे और एक कृषक प्रजा पार्टी का सदस्य था । इसमें यद्यपि कांग्रेस दल की बहुमत प्राप्त था किन्तु फिर भी इसका समापति मि गोपीलाल यादव को बनाया गया जो कि कृषक प्रजापार्टी का था ।^५ मंत्रियों को राज० विधान सभा की समितियों की सदस्यता

1. Report, July 1952, P. 3

2. The committee was appointed by the speaker in pursuance of sub rule (1) of rule 53 of the Rules of Procedure and conduct of business in R. L. A.

3. First Parliament : A Souvenir, P. 93

4. Rule-234

5. Proceedings of R. L. A Vol. 3, No. 10, 23 Feb, 1953

वचित रखा जाता है। नियमानुसार यदि समिति के किसी सदस्य को भी बना दिया जाये तो उसे उसी दिन से त्याग-पत्र देना होता है।^१ लोक मा की विशेषाधिकार समिति के प्रति यह शिकायत की जाती है कि इसमें यः मंत्रियों के नाम भी जोड़ दिये जाते हैं।^२ यह व्यवहार राज. विधान मा में प्रचलित नहीं है। इस व्यवहार की पृष्ठभूमि में सैद्धान्तिक एवं प्रावहारिक दोनों ही प्रकार के कारण निहित हैं। इसका व्यावहारिक कारण तो यह है कि मन्त्रालय के दायित्वों के सम्माल लेने के बाद एक सदस्य इतना व्यस्त हो जाता है कि वह समिति की बैठकों में भाग लेने के लिए अतिरिक्त समय नहीं निकाल पाता। सैद्धान्तिक दृष्टि से यह समझा जाता है कि यदि मन्त्री को समिति का सदस्य बना दिया गया तो समिति के निर्णयों की निष्पक्षता भारी जायेगी। जहाँ तक विशेषाधिकार समिति का सम्बन्ध है उसके कार्य की न्यायिक प्रकृति इस बात की मांग करती है कि इस पद पर कोई निष्पक्ष व्यक्ति ही बिठाया जाना चाहिए। यह निष्पक्षता इसलिए और भी जरूरी हो जाती है क्योंकि अधिकांश विशेषाधिकार के प्रश्न उच्च सरकारी अधिकारियों अथवा प्रमुख मंत्रियों के विरुद्ध ही उठाये जाते हैं। किसी अपराधी को ही उसके अपराध का निर्णय करते समय न्यायाधीश न बनाया जाये इसलिए मंत्री को विशेषाधिकार समिति का सदस्य न बनाने की सिफारिश की जाती है।

समिति के समापति की नियुक्ति स्पीकर द्वारा की जाती है किन्तु यदि डिप्टी-स्पीकर समिति का सदस्य हो तो वह स्वतः ही इसका पदेन अध्यक्ष बन जाता है।^३ राजस्थान विधान सभा की विशेषाधिकार समिति के समापति पद पर रहने वाले सदस्य निम्न प्रकार थे—

क्रम संख्या	वर्ष	समापति का नाम
१.	१९५३	श्री गोपीलाल यादव
२.	१९५४	श्री रामकिशोर यादव
३.	१९५५	डॉ० मंगलसिंह
४.	१९५६	श्री लालसिंह शक्तावत
५.	१९५७	श्री मैरोसिंह खेजरला
६.	१९५८	श्री आविद अली
७.	१९६०	श्री तेजमल वापना
८.	१९६१	" " "
९.	१९६२	श्री निरंजननाथ आचार्य
१०.	१९६३	श्री नारायणसिंह मसूदा
११.	१९६४	" " "
१२.	१९६५	" " "
१३.	१९६६	" " "

१. तृतीय विधान सभा के अन्तिम वर्ष में जब जन लेखा समिति के समापति श्री हरिदेव जोशी को मन्त्रालय में ले लिया गया तो समिति का समापति श्री फूलचंद जैन को सौंपना पड़ा।

२. B. B. Jena, P. 62

३. Rule—183 (1)

विशेषाधिकार समिति के समापतियों की उक्त मची को देखने से स्पष्ट हो जाता है कि इस पद पर गैर-कांग्रेसी तथा कांग्रेसी सदस्यों के बीच कोई भेद नहीं किया गया। कई बार गैर-कांग्रेसी सदस्यों को समापति पद पर नियुक्त किया गया। १९६३ से १९६६ तक यह पद उपाध्यक्ष को सौंपा गया।

इस समिति द्वारा मुख्य रूप से दो प्रकार के कार्य किये जाते हैं। प्रथम, यह उस प्रत्येक प्रश्न का परीक्षण करेगी जो कि इसके सम्मुख विचारार्थ प्रस्तुत किया जावेगा। उस प्रश्न से सम्बन्धित तथ्यों का भी अध्ययन करेगी और इसके बाद यह निश्चय करेगी कि विशेषाधिकार का उल्लंघन किया गया या अथवा नहीं। यदि विशेषाधिकार का उल्लंघन हुआ है तो उसकी प्रकृति क्या है तथा किन परिस्थितियों से प्रेरित होकर यह किया गया। यह सब करने के बाद समिति जैसा उपर्युक्त समझे वैसी ही निष्कारण प्रस्तुत करती है।^१ दूसरे, समिति को यह भी अधिकार दिया गया है कि वह अपने प्रति-बंदन में उस प्रक्रिया का भी उल्लेख कर दे जिसे कि सदन द्वारा इसकी सिफारिशों को क्रियान्वित करते समय अपनाया जाना चाहिए।^२ समिति की शक्तियों पर एक महत्वपूर्ण सीमा यह लगाई गई है कि इसके द्वारा किसी भी प्रश्न को स्वयं पहल करके विचारार्थ नहीं लिया जा सकता चाहे उसमें स्पष्ट रूप से विशेषाधिकार का उल्लंघन किया गया हो। यह अधिकार तो सदन के हाथों में ही रखा गया है। नियमानुसार यह व्यवस्था की गई है कि यदि किसी सदस्य के अथवा सदन के विशेषाधिकार का उल्लंघन हुआ है तो एक सदस्य स्पीकर की स्वीकृति के बाद उस प्रश्न को सदन में उठावेगा।^३ स्पीकर को यह अधिकार दिया गया है कि वह उस प्रश्न पर अपनी स्वीकृति दे दे तथा उसे सदन में विचारार्थ प्रस्तुत करने के उपयुक्त मान से। ऐसा होने पर प्रश्नों का समय (Question hour) समाप्त होने पर और सामान्य व्यवहार प्रारम्भ होने के पूर्व वह सम्बन्धित सदस्य का नाम बोलेगा तथा सदस्य के खड़े होने पर उसे विशेषाधिकार का प्रश्न उठाने को कहगा। इस सदन वह सदस्य चाहे तो प्रस्ताव से सम्बन्धित कुछ कह भी सकता है। ऐसा भी हो सकता है कि स्पीकर द्वारा यह निर्णय लिया जाये कि उसके नियमानुसार प्रस्तावित विषय व्यवस्था में (in order) नहीं है। ऐसी स्थिति में यदि वह आवश्यक समझे तो विशेषाधिकार से सम्बन्धित उस प्रश्न से सम्बन्धित सूचना को सदन में पढ़ देगा तथा यह भी बता देगा कि उसने इस पर अपनी स्वीकृति प्रदान नहीं की है तथा यह व्यवस्था में नहीं है। यह भी व्यवस्था की गई है कि यदि स्पीकर द्वारा विशेषाधिकार के किसी प्रश्न को अत्यन्त महत्वपूर्ण समझा जाये तो वह इसे सदन की बैठक में किसी भी समय उठाने की अनुमति दे सकता है। जब विशेषाधिकार से सम्बन्धित प्रश्न पर सदन में विचार कर लिया जाता है और सदन यह निर्णय लेता है कि इस प्रश्न को विशेषाधिकार समिति के लिए विचारार्थ भेजा जाना चाहिए तो वह

1. Rule—235 (1)

2. Rule—235 (2)

3. Rule—157

4. Rule—160 (1)

न समिति के पास भेज दिया जाता है। भारतीय संसद में कई बार भी होता है कि विशेषाधिकार से सम्बंधित प्रश्न को विशेषाधिकार समिति के पास न भेज कर किसी भी सामयिक (Adhoc) समिति के पास ज दिया जाता है। इस प्रकार का व्यवहार उस समय तो उचित कहा जा सकता है जब कि प्रश्न उठते समय विशेषाधिकार समिति ही न हो। किन्तु यह न तो उचित है और न उपयोगी ही कि विशेषाधिकार समिति को अवहेलना करके ऐसे प्रश्नों को किसी अन्य समिति में विचारार्थ प्रस्तुत किया जाये। न १९५१ के मुद्गल केस की प्रक्रिया के सम्बन्ध में बोलते हुए श्री एच० वी० कामथ ने इस व्यवहार का प्रतिरोध किया था। मि० कामथ ने स्पीकर से सँग की कि वह सदन को बताये कि समिति की अवहेलना क्यों की गई तथा इस विषय में उससे पूछताछ करने को क्यों नहीं कहा गया। मुद्गल केस को प्रधान मंत्री द्वारा उठाये गये एक मोशन के आधार पर सामयिक समिति (Adhoc Committee) को विचारार्थ भेज दिया गया था। राजस्थान विधान सभा में ऐसा कोई अवसर नहीं आया जबकि सदन ने किसी प्रश्न को विशेषाधिकार समिति के अतिरिक्त किसी समिति में विचारार्थ रखा हो। वैसे नियमानुसार यह प्रावधान अवश्य रखा गया है कि यदि सदन स्वयं ही उस प्रश्न पर विचार करने के बाद किसी निर्णय पर पहुँच जाता है और उसके सम्बंध में सदस्यों के बीच अधिक मत विरोध नहीं रहता तो प्रश्न को समिति के पास भेजना आवश्यक नहीं रह जाता। सदन द्वारा प्रश्न को उस समय तय किया जायेगा जब कि प्रश्न को उठाने वाला सदस्य यह प्रस्ताव रखे कि इस विषय पर अभी विचार किया जाना चाहिए या भविष्य के लिए छोड़ देना चाहिए।¹ संसद में वहस के दौरान स्थिति का स्पष्टीकरण करते हुए बताया था कि मुद्गल केस को विशेषाधिकार समिति को न सौंपने का कारण यह था कि किसी विशेषाधिकार के उल्लंघन की बात स्पष्ट नहीं की शतः आवश्यक जांच के लिए दूसरी समिति नियुक्त की गई। इस समिति के प्रतिवेदन से यदि यह स्पष्ट हो जाना है कि किनी विशेषाधिकार का खण्डन किया गया है तो प्रश्न को विशेषाधिकार समिति के सम्मुख विचार के लिए भेजा जा सकता था। विशेषाधिकार समिति के विचार के लिए जो प्रश्न भेजे जाते हैं उन पर विचार करते समय समिति पहले तो सभी सम्बंधित तथ्यों का अध्ययन करती है; फिर यह विचार करती है कि क्या वास्तव में विशेषाधिकार का उल्लंघन किया गया था। यदि समिति इस निर्णय पर आये कि सम्बंधित प्रश्न में किसी विशेषाधिकार का उल्लंघन नहीं हुआ है तो वह अपनी प्रक्रिया आगे नहीं बढ़ाती और अपने निर्णय से सम्बंधित प्रतिवेदन सदन को प्रस्तुत कर देती है। यदि समिति के सदस्य यह निर्णय करें कि विशेषाधिकार का खण्डन हुआ है तो यह देखा जायेगा कि उल्लंघन की प्रकृति क्या है तथा किन परिस्थितियों के परिणामस्वरूप यह उल्लंघन किया गया। इन सब के बाद समिति इस बात का निर्णय करती है कि उल्लंघन कर्ता के विरुद्ध क्या कार्यवाही की जानी चाहिए। इस सम्बंध में अपने सुझावों को वह सदन में पेश करती है। इस समिति की कार्यवाही के सम्बंध में भी

विशेषाधिकार समिति के प्रतिवेदन तैयार हो जाने के बाद या तो

उसके समापति द्वारा अथवा अन्य किसी भी सदस्य द्वारा सदन के सामने विचार के लिए रखा जाता है, तब स्पीकर उस प्रश्न को सदन में उठाते हैं। प्रश्न को उठाने से पूर्व स्पीकर उस मोशन पर बहस करने की अनुमति दे सकता है, किन्तु यह बहस आधे घंटे से अधिक समय तक नहीं चलनी चाहिए। इस बहस में प्रतिवेदन की छोटी-छोटी बातों को नहीं लिया जाना चाहिए। इसके बाद जब स्पीकर द्वारा मोशन रख दिया जाता है तो समिति का समापति या सदस्य सदन में यह प्रस्ताव रखता है कि प्रतिवेदन को स्वीकार कर लिया जाये अथवा सशोधन के साथ स्वीकार किया जाये। सदन में समिति की सिफारिशों पर कई बार महत्वपूर्ण वाद-विवाद भी छिड़ जाता है।

विशेषाधिकार समिति के कार्यों की प्रकृति एक सीमा तक न्यायिक नहीं हो सकती है, क्योंकि पर्याप्त तथ्यपूर्ण जाच-पड़ताल एम गवाहियों को सुनने तथा अभिलेखों को देखने के बाद ही इसके द्वारा कोई निर्णय लिया जाता है। जब यह अपने प्रतिवेदन में किसी व्यक्ति को विशेषाधिकार का सम्बन्धन कर्ता बताती है तो एक प्रकार से यह न्यायालय जैसा ही कार्य करती है जो कि अपराधियों की जाच करके उनके लिए दण्ड की घोषणा करता है। राजस्थान विधान सभा की विशेषाधिकार समिति ने सब तक दस से कम विशेषाधिकारों पर विचार किया है तथा इनके सम्बन्ध में दिये गये प्रतिवेदनों में जिस व्यक्ति को दोषी पाया, उसके दण्ड की व्यवस्था भी कर दी। इसके द्वारा मुख्यतः जो सजा बताई गई वह थी बिना किसी शर्त के अन्ना माग लेना। अपराधी को सदन या सम्बन्धित सदस्य से बिना किसी शर्त के शमा मागनी होती थी तथा उस प्रकार का व्यवहार पुनः न करने का वचन देना होता था। समिति की न्यायिक प्रकृति के बारे में विचार प्रकट करते हुए लोक सभा ने स्पीकर ने बताया था कि समिति का एक नियमित न्यायालय के रूप में नहीं बनाया जा रहा है। सदन की संप्रभु शक्तियों का प्रयोग करते हुए इन समिति को सम्मान का न्यायालय बनाया जाना है न कि आवश्यक रूप से बानून का न्यायालय, किन्तु सभी व्यावहारिक तथ्यों के लिए इस समिति के पास सारी शक्तियाँ होंगी।^१

1. Rule 163.

- “We are not constituting it (the committee) as a regular court. In the exercise of sovereign powers of Parliament, we constitute it as a court of Honour and not necessarily as a court of law, but it will have, for all practical purposes, all the powers.”

—Provisional Parliamentary Debates, 8 6 1961

कार्य परामर्शदाता समिति (Business Advisory Committee)

एक प्रजातन्त्रात्मक देश की विधान सभा के कार्यों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक होता है। भारत में लोक कल्याणकारी राज्य एवं समाजवादी समाज की रचना के आदर्श ने कार्यक्षेत्र की व्यापकता को और भी अधिक बढ़ा दिया है। फलस्वरूप राजस्थान विधानसभा में जितने प्रस्ताव रखे जाते हैं, जितने वाद-विवाद होते हैं, जिनके कानून बनते हैं तथा जनहित के विषयों पर विचार किया जाता है उन सबके लिए जितने समय की आवश्यकता होती है वह सामान्यतः विधान सभा के पास नहीं होता। ऐसी स्थिति में यह जरूरी हो जाता है कि प्राथमिकताओं के आधार पर विषयों को लिया जाये। दूसरे शब्दों में विचार-विमर्श के लिए प्राप्त समय में सदन का कार्य किस प्रकार सम्पादित किया जाये इसके लिए आवश्यक योजना बनायी जानी चाहिए। ऐसा होने पर ही व्यवस्थापन के सीमित समय में सरकार के व्यापक कार्यों को पूरा किया जा सकता है। कार्य से सम्बन्धित योजना इस प्रकार बनायी जानी चाहिए कि उसमें सरकार की सभी उचित मांगें पूरी हो सकें साथ ही अल्प-संख्यकों के न्यायोचित अधिकारों की रक्षा की जा सके। मि० रैडलिक (Mr. Redlich) के कथनानुसार सदन का अधिकतम कार्यक्रम इस सिद्धान्त के आधार पर निर्धारित किया जाता है कि दिन का कार्यक्रम सरकार के पक्ष में निश्चित किया जाए तथा इसकी सदस्यों की पहल के विरुद्ध रक्षा की जाये।¹ सदन की कार्यवाहियों में सरकार को अधिक समय दिया जाना अनुचित अथवा अन्यायपूर्ण न होकर आवश्यक ही प्रतीत होता है। सरकार का नेता सदन का नेता माना जाता है। उसके ऊपर उत्तरदायित्वों का जितना भार होता है उसे देखते हुए यह स्वाभाविक है कि व्यवस्थापिका के समय में से अधिकांश समय उसके द्वारा लिया जाये। व्यवस्थापन के तथ्यपूर्ण अध्ययन के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि सदन में विधेयक प्रस्तुत करने के क्षेत्र में की जाने वाली पहल सरकार की ओर से ही होती है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि संवैधानिक रूप से तथा राजनैतिक रूप से सरकार सदन का अभिकरण होती है। वह तभी तक अपने पद पर रह सकती है जब तक कि उसे सदन के बहुमत का विश्वास प्राप्त रहे। इसी विश्वास के सहारे सदन द्वारा उसे अपने विषयों एवं उनके नियम पर पूरा प्रभाव रखने की अनुमति दे दी जाती है। इस प्रकार सरकार के व्यक्तित्व के कई रूप हैं। बहुमत-दल के नेता के रूप में, सदन के नेता के रूप में, कार्यपालिका शक्तियों की प्रयोगकर्ता के रूप में, लोकसेवाओं पर नियंत्रणकर्ता के रूप में सरकार को जिन व्यापक दायित्वों का निर्वाह करना होता है वे सदन में उसकी स्थिति को व्यापक बना देते हैं। इस पृष्ठभूमि में यह जरूरी हो जाता है कि

1. "...under the application of a great principle, namely, that the day's programme should be fixed in favour of the Govt. and protected against the initiative of the members."

सदन की कार्यवाही का कार्यक्रम इस प्रकार बनाया जाये कि सरकार इन शक्तियों के अनुष्ठान में समय प्राप्त कर सके। जब तक इस प्रकार का कार्यक्रम न बन या जायगा तब तक व्यवस्था एवं धननिश्चय का स्थिति रहनी। यहाँ समय या यह उत्पन्न हो जानी है कि इस कार्यक्रम का निर्धारण किसके द्वारा किया जाय। यदि यह कार्य गैर सरकारी सदस्यों को दे दिया गया तो सम्भावना है कि सरकार का यथाचित समय प्राप्त नहीं हो सकना और यदि सरकार के हाथों में यह कार्य दे दिया गया तो भय है कि गैर-सरकारी सदस्यों में भारी असन्तोष रहेगा।

ग्रेट ब्रिटेन में सदन के समय को नियंत्रित करने का अधिकार एक स्थायी आदेश (Standing order) के अधीन सरकार को हस्तांतरित कर दिया जाता है।¹ कामन्स सभा के इस आदेश के अनुसार जब तक सदन द्वारा कुछ अन्य निर्देश न दिया जाये उस समय तक सरकार ही सदन की प्रत्येक बैठक के कार्यक्रम का निश्चय करेगी।² इन व्यवस्थाओं को एकपक्षीय-होने से बचाने के लिए गैर सरकारी सदस्यों के लिए सप्ताह में कुछ दिन निश्चित कर दिये जाते हैं। ग्रेट ब्रिटेन में सदन की कार्यवाही की सूचना पहले से ही सदस्यों को देन का कार्य कुछ तो आदेश पुस्तिका (Order book) से लिया जाता है और कुछ इसके लिए अनौपचारिक तरीका अपनाया जाता है। जब गैर-सरकारी सदस्यों का दिन होता है तो वे अपने कार्यक्रम का निम्न मसपत्र के सहारे करते हैं और जब सरकार का दिन हो तो कार्यक्रम को सरकार जसा चाहे निर्धारित कर सकती है। इस सम्बन्ध में सरकार की स्वैच्छा पर कुछ सीमाएँ भी लगी हैं अर्थात् कुछ कार्य ऐसे भी हैं जो मूलतः सरकारी नहीं बहे जा सकते किन्तु जिनको कार्यक्रम में शामिल करना जरूरी होता है। उदाहरण के लिए सैन्सर मोशन (Censure Motion), बदलीय एवं अन्तर्दलीय विषय एवं विदेशीय विषय आदि। यद्यपि आधिकारिक विषय निश्चय ही सरकार का कार्य होता है किन्तु यह सरकार के कार्यक्रम का भाग नहीं होता।³ परम्परागत रूप से विरोधी विषयों पर सरकार को बहुत समय खर्च करना होता है। कार्यक्रम पर सरकारी स्वैच्छा के ये अपवाद अतीत की प्रथाओं के परिणाम हैं।

भारतवर्ष में सदन के कार्यक्रमों का नियंत्रण करने की शक्ति स्वयं सदन के हाथों में ही निहित रहती है। उसी के द्वारा यह नियंत्रण दिया जाता है कि किस कार्य को पहले लिया जाय और किस कार्य में कितना समय दिया जाय। साथ ही यह नियंत्रण भी उसी के द्वारा किया जाता है कि किसी विशेष कार्य के लिए सदन का कितना समय दिया जायगा।⁴ सैद्धान्तिक रूप से यह

1. Campion, P 112

2. Standing order—4 House of Commons

3, 2 Campion, P 114

4. The house is technically speaking, the final authority to decide how its time ought to be utilised for the different heads of wh chever but in actual practice it is C

व्यवस्था होने के बाद भी, व्यावहारिक दृष्टि से ये शक्तियाँ सरकार द्वारा प्रयुक्त की जाती हैं और वह सदन के समय पर पर्याप्त नियंत्रण रखती हैं। सन् १८५४ से लेकर १९२० तक व्यवस्थापिका परिषदों (Legislative Councils) का अधिकांश समय गवर्नर जनरल द्वारा नियंत्रित किया जाता था जो कि उसके समापति के रूप में कार्य करता था। सन् १९१९ के अधिनियम ने उसे व्यवस्थापिका परिषदों के अध्यक्ष पद से तो हटा दिया किन्तु अब भी वह सार्वजनिक कार्य की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए गैर-प्रधितारी सदस्यों के कार्य के लिए समय निश्चित करता था। धीरे धीरे यह शक्ति अध्यक्ष (Presiding officer) के हाथ में आ गई किन्तु भारत की संविधान सभा ने प्रक्रिया समिति नामक यंत्र की स्थापना की व्यवस्था की; जो कि सदन के कार्यों के क्रम के सम्बन्ध में सिफारिश करने के लिए तथा सदस्यों को यह निर्देश देने के लिए कि वे अपने कार्यों को किस प्रकार सम्पन्न करें; एक प्रक्रिया समिति नियुक्त की गई। यह समिति सभा की प्रक्रिया का क्रम निश्चित करती थी।¹

संविधान सभा के व्यवहार को अपनाते हुए, लोकसभा ने भी एक कार्य सलाहकार समिति (Business Advisory Committee) की रचना की जो कि सरकारी व्यापार के विभिन्न विषयों पर वाद-विवाद करने के लिए समय के सम्बन्ध में सिफारिश कर सके। मि० मोरिस जोन्स (Mr Morris Jones) का मत है कि कार्य सलाहकार समिति भारतवर्ष की स्वयं की उपज एवं एक नया प्रयोग है।² किन्तु प्रो० बी० बी० जेना (Prof. B. B. Jena) के मतानुसार जोन्स महाशय का कथन तथ्य-संगत प्रतीत नहीं होता क्योंकि कामन्स सभा में भी सदन के कार्य से संबंधित समिति अवश्य है किन्तु उसके कार्य कुछ भिन्न हैं।³ यह समिति अपना कार्य सदन में सरकारी एवं गैर-सरकारी सभी सदस्यों के सहयोग से सम्पन्न करती है। जहां तक सरकारी कार्यक्रम का सम्बन्ध है उसकी घोषणा सदन के नेता अथवा उसकी ओर से किसी अन्य सदस्य द्वारा शनिवार को कर दी जाती है तथा प्रत्येक सत्र के प्रारम्भ में कर दी जाती है। प्रक्रिया सलाहकार समिति सदन का समय निर्धारित करते समय सरकार द्वारा निश्चित की गई प्राथमिकताओं का पूरा-पूरा ध्यान रखती है। इस समिति द्वारा जो निर्णय दिए जाते हैं उनके आधार पर सदन का सचिव कार्य सूची तैयार करता है जिसके आधार पर कि सरकार अपनी क्रियाओं का संचालन कर सके। जिस कार्य का उल्लेख इस सूची में नहीं किया गया है उस कार्य को कुछ दिन सम्पन्न नहीं किया जा सकता है जब तक

the tacit consent of all sections, which really controls the time and its utilization”.

—S. S. More, Practice and Procedure of Indian Parliament, P. 193

1. Constituency Assembly Debates, Vol. II No 5, P.P. 251-52
2. Morris Jones, Op. cit., P. 208.
3. Prof. B B. Jena : Parliamentary Committees in India, Scientific Book Agencies, Calcutta, 1966, P. 219.

कि सदन के अध्ययन की स्वीकृति नहीं ले ली जाय। कार्य सभाहकार समिति द्वारा प्रत्येक कार्य के लिए समय की जो सीमा लगा दी जाती है उसका भी पालन ध्यान रखा जाना है। इस समिति का गठन करते समय विरोधी दल के सदस्यों को भी प्रतिनिधित्व देने का ध्यान रखा जाता है।

यह समिति अपनी ओर से पहल करके, यह सिफारिश कर सकती है कि सरकार अमुक विषय को सदन के सम्मुख लाये और उस पर बहस करे। जहां तक लोकमना का प्रश्न है वहां अनेक महत्वपूर्ण मामलों पर विचार इन समिति के पहल करने पर ही किया गया। इन विषयों में अग्रगण्य शक्ति का शक्तिपूर्ण प्रयोग, सरकार की आर्थिक नीति, प्रेस धामोदक का प्रतिवेदन आदि मुख्य हैं। यह समिति सबसे पहल इस बात पर विचार करती है कि सदन के सत्रों को बढ़ाया जाये या नहीं बढ़ाया जाये अथवा किस दिन सदन की बैठक की जाये।

राजस्थान विधान सभा में नियमानुसार या तो सदन की कार्यवाही के प्रथम दिन अथवा समय-समय पर स्पीकर द्वारा कार्य सभाहकार समिति (Business Advisory Committee) की नियुक्ति की जा सकती है। इस समिति में स्पीकर सहित सात सदस्य होते हैं। स्पीकर सर्व ही इस समिति का सभापति होता है।¹ इन समिति के द्वारा उस समय की सिफारिश की जाती है जो कि किसी सरकारी विधेयक के विभिन्न स्तरों पर विचार करते समय सदन द्वारा दिया जाना चाहिए। ये दिन अथवा अन्य कार्य जिस पर कि समिति विचार करती है वह होता है जिसको कि स्पीकर द्वारा सदन के नेना से विचार विमर्श करने के बाद समिति द्वारा प्रस्तुत किया जाता है समिति द्वारा जो समय सारणी (Time table) प्रस्तुत की जाती है उसमें वह उन विभिन्न घटों का उल्लेख भी कर सकती है जो कि एक विधेयक या अन्य व्यापार के विभिन्न स्तरों को पूरा करने के लिए दिये जाने चाहिए। नियमानुसार जो कार्य इस समिति की संपि गये हैं उनके अनिश्चित भी स्पीकर समय-समय समिति को अन्य कार्य मौक सकता है। इस समिति के प्राय सभी निर्णय सब सम्मति से लिये जाते हैं और इन निर्णयों के द्वारा सदन के सामूहिक दृष्टिकोण का प्रतिनिधित्व किया जाता है। समिति की सिफारिशों एक प्रतिवेदन के रूप में सदन के सम्मुख प्रस्तुत की जाती हैं। परम्परागत रूप से समिति की सिफारिशों को प्राय सर्व-सम्मति से स्वीकार कर लिया जाता है। नियमानुसार यह व्यवस्था की गई है कि जब समिति द्वारा सदन में प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाय तो उसके बाद किसी भी समय सदन में एक मोशन (Motion) उठाया जायेगा कि क्या सदन इस रिपोर्ट में सहमत है या संशोधनों के साथ सहमत है या असहमत है। संशोधन यह भी किया जा सकता है कि प्रतिवेदन को किसी विषय के सम्बंध में विचार करने के लिए अथवा पूरी तरह से ही पुनर्विचार के लिए समिति को वापस लौटा दिया जाय। इस प्रकार के मोशन पर विचार के समय प्राय पड़े में अधिक का समय नहीं दिया जायेगा और कोई भी सदस्य इस प्रकार के मोशन पर पांच मिनट से अधिक नहीं बोल सकता है।

जब समिति द्वारा किसी बिल के सम्बन्ध में निर्धारित समय को या अन्य व्यापार के बारे में निश्चित किये गये समय को सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है तो उसे सदन इस प्रकार ने प्रियान्वित करने में नग्न जाता है मानो वह सदन का ही आदेश था। इसके प्रतिरिक्त समिति की उन स्वीकृत गिफारिशों को बुलेटिन (Bulletin) में प्रनिमूचित कर दिया जावेगा। जब स्पीकर द्वारा किसी विधेयक या अन्य कार्य की एक विशेष स्टेज को पूरा करने के लिए समय निश्चित करने के सम्बन्ध में समिति की गिफारिश मांगी जाती है तो स्पीकर द्वारा एक विशेष घंटे की व्यवस्था के लिए भी कहा जा सकता है जिसमें कि सदन के सभी विशेष कार्यों को लिया जा सके। यह प्रावधान रखा गया है कि स्पीकर द्वारा सदन का विचार जानने के बाद किसी भी व्यापार से सम्बन्धित कार्य को बिना किसी मांगन के रूटे अधिक से अधिक एक घंटे के लिए बढ़ाया जा सकता है। कार्य सनाहूतार समिति उस समय तक समय निर्धारण का कार्य नहीं करती जब तक कि कोई विधेयक सदन के सामने नहीं है। समिति में तथा उसके बाहर के नेता अधिक से अधिक समय निर्धारित कर देते हैं जो कि वे नेता चाहते हैं। उसके बाद समिति अपना मत प्रस्तुत करती है कि एक विशेष विधेयक को पास होने में कितना समय लगना चाहिए। उस विल पर सामान्य वाद-विवाद कितने समय में समाप्त हो जाना चाहिए। तीसरे, वाचन को कब प्रारम्भ करना चाहिए आदि-आदि।

लोकसभा की समिति द्वारा सरकारी व्यापार के लिए जो क्रम की व्यवस्था की गई है, उसका उल्लेख प्रो० वी० वी० जेना द्वारा किया गया है।¹

1. समिति द्वारा सरकार के व्यापार को निम्नलिखित क्रम में निश्चित किया गया—
1. Govern Bills.
2. Bills as reported by Joint Committees
3. Bills to be referred to a Joint Committee as proposed by Rajya Sabha.
4. Bills as reported by a Select Committee.
5. Bills as passed by Rajya Sabha.
6. Bills for reference to Joint Committee
7. Bills for reference to Select Committee
8. Bills as reported by the Joint Committee of the two Houses and to be passed by Rajya Sabha.
9. Supplementary Demands for grants (General)
10. General Discussion on Railway Budget.
11. Discussion and voting on Demands for grants in respect of Railways.
12. General Discussion on the Budget (General).
13. Demands for grants—Budget (General) in respect of the vari us Ministries and Deptts.
14. Demands for excess grants (General).
15. Discussion on the President's Address

स्पीकर को इस समिति का समापति इंगित करना पड़ा है क्योंकि यह जिस कार्य को सम्मान करती है उसमें पूरे सदन की स्वीकृति अनिवार्य समझी जाती है और स्पीकर एक ऐसा व्यक्ति होता है जिसे प्रायः सम्पूर्ण सदन का विश्वास प्राप्त होता है। सदन में समिति के प्रतिवेदन को स्पीकर द्वारा ही प्रस्तुत किया जाता है। इस प्रतिवेदन को स्वीकार करने के सम्बन्ध में जो मोशन (Motion) रखा जाता है उसे स्पीकर द्वारा निर्धारित समिति का कोई भी सदस्य रखता है। इस प्रकार के मामलों को सदन द्वारा स्वीकार करने या उन पर बाधा उत्पन्न करने के विरुद्ध सोवमता के स्पीकर ने यह निष्कारिण की थी कि यदि कार्य को संघालित करना है और यदि सदन को कृत तब सही ढंग से कार्य करना है तो कार्य समाह्वार समिति के प्रतिवेदन को स्वीकार करने के सम्बन्ध में रखे जाने वाले मोशनों को केवल औपचारिक समझा जाना चाहिए।¹ समिति की निष्कारिणों को सर्वसम्मति से स्वीकार करने और उन्हें अनुसार व्यवहार करने के सम्बन्ध में एक जो तर्क दिया जाता है; क्योंकि इस समिति में सभी विरोधी सभी एक समूहों के प्रतिनिधि होते हैं इसलिए हमने द्वारा जो निष्कारिणों की आज्ञा के सभी के द्वारा मान्य एक व्यवहृत होनी चाहिए। स्पीकर ने तो यह भी कहा था कि सदन को समिति की निष्कारिणों को छोड़ बहुत परिवर्तन लिये बिना ही स्वीकार कर लेनी चाहिए। इस समिति के सदस्यों में यह भावना की जाती है कि वे समिति में रहकर अपने दलों एवं समूहों के विचारों को स्पष्ट करें, उनका उल्लेख करें न कि अपने व्यक्तिगत विचारों का। यदि कार्य समाह्वार समिति द्वारा प्रस्तुत की गई निष्कारिणों में भी मनोषा की आवश्यकता पड़ जाती है तो यह कार्य सदन को गोपने का महत्व ही क्या हुआ? अच्छा यह रहता कि स्वयं सदन ही इस कार्य को कर लेता। यद्यपि समिति के—अन्तर-मिन्न-मिन्न मन प्रकट लिये जाते हैं और अलग-अलग मन वाले राजनैतिक दलों के प्रतिनिधियों के बीच प्रायः विरोध भी पैदा हो जाते हैं किन्तु प्रयत्न सदैव ही यह किया जाता है कि समिति द्वारा जो निष्कार लिये जायें वे सर्व सम्मति से लिये जायें और इसके लिए पारस्परिक समायोजन कर लिया जाय। लोक समा में साम्यवादी नेता श्री ए० के० गोपालन के कथनानुसार एक अभिसमय के अनुसार समिति की निष्कारिणों को सदन द्वारा ज्यों की त्यों सर्व सम्मति से स्वीकार किया जाना चाहिए।² यद्यपि सदन में समिति की

16. Discussion on the report submitted by an Enquiry Commi-

17.
 18.
 1.
 ment is to function efficiently and properly, such motions to approve the report of the Business Advisory Committee are considered as only formal motions”

सिफारिशों पर प्रत्येक सदस्य को अपना मत प्रकट करने का अधिकार होता है किन्तु इस अधिकार का प्रयोग करने के तरीके होते हैं। यदि कोई सदस्य कार्य सलाहकार समिति द्वारा निर्धारित समय से असंतुष्ट है तो उसे चाहिए कि वह बजाय कोई सशोधन प्रस्तुत करने के अपने दल के उस सदस्य के सम्मुख अपने असंतोष को व्यक्त करे जो कि कार्य सलाहकार समिति में उस दल का प्रतिनिधित्व कर रहा है। वह उस सदस्य को बता सकेगा कि किसी कार्य के लिए एक निश्चित समय क्यों तय किया गया था। समिति को सिफारिशों को क्रियान्वित करने से पूर्व सदन की सहमति ली जाती है और यदि नई परिस्थितियाँ उत्पन्न होने पर सदन का विचार कुछ और हो जाता है तो निर्णय को बदला जा सकता है।

व्यक्तिगत सदस्य की मांग यदि सरकार एक विशेष विषयक को किसी विशेष दिन सदन में विचार के लिये लाना चाहती है और यदि उसके लिए कार्य सलाहकार समिति ने कोई समय निश्चित नहीं किया है तो समिति से विचार-विमर्श किया जा सकता है। कार्य सलाहकार समिति द्वारा किसी विषय के लिए जो समय निश्चित किया जाता है उस समय में यद्यपि स्पीकर को परिवर्तन करने की शक्तियाँ प्राप्त हैं किन्तु वह किसी भी विषय पर विचार के समय को केवल इसलिए बढ़ाता है ताकि समिति द्वारा निर्धारित दिन कार्य-वाही को पूरा किया जा सके और उसकी व्यवस्था किसी अन्य दिन करने की आवश्यकता न हो।

राजस्थान विधान सभा में इस समिति द्वारा अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य किया गया है। इसके सदस्यों में जिन व्यक्तियों को लिया जाता है वे सदन के माने हुए व्यक्ति होते हैं। सन् १९५७ में जब इस समिति का गठन किया गया तो इसमें सर्व श्री बदरीप्रसाद गुप्ता, राजा मानसिंह, मैरोंसिंह (१४), हरदेव जोशी और चन्दनमल वैद्य को सदस्य बनाया गया। सदन के अध्यक्ष इसके पदेन समापति थे। सन् १९५८ में इस समिति के अन्य सदस्य प्रायः ज्यों के ज्यों रहे, केवल चन्दनमल वैद्य के स्थान पर श्री मोहब्बतसिंह को ले लिया गया। सन् १९५९ में समिति के चार सदस्य पूर्ववत् रहे तथा मोहब्बतसिंह को हटाकर दो नये सदस्य नियुक्त किये गये थे—सर्व श्री रघुवीरसिंह और श्री भानुसिंह। सन् १९६२ में जब यह समिति गठित की गई तो श्री हरदेव जोशी को छोड़कर अन्य सभी चेहरे नये थे। ये थे सर्वश्री मथुरादास माथुर, मानसिंह महार, मैरोंसिंह, तथा रामानन्द अप्रवाल। द्वितीय राजस्थान विधान सभा की कार्य-सलाहकार समिति ने बीस से अधिक प्रतिवेदन प्रस्तुत किये लगभग इतने ही प्रतिवेदन तृतीय राजस्थान कार्य सलाहकार समिति द्वारा प्रस्तुत किये गये।

नियम समिति (Rules Committee)

व्यवस्थापिका की कार्यवाही को संचालित करने में केवल समय की समस्या ही नहीं आती बरन् और भी कई महत्वपूर्ण प्रश्न होते हैं जिनके सम्बन्ध में नियम, उपनियम बनाना अनिवार्य हो जाता है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद ११० (१) के अनुसार संसद के प्रत्येक सदन को यह शक्ति प्रदान

की गई है कि वे अपनी प्रक्रिया एवं व्यवहार के संचालन के लिए नियम बना सकें।

प्रत्येक व्यवस्थापिका के लिए कुछ नियमों का होना अत्यन्त आवश्यक है जिनके आधार पर यह निश्चित किया जा सके कि सदन में बोलते समय सदस्य गण किस भाषा का प्रयोग करें और कैसे करें, सदन में वाद-विवाद पर क्या सीमाएं लगाई जाय, किमी विधेयक को किस तरह से प्रस्तुत किया जाय और किस प्रकार उसे पास किया जाय, वित्तीय विधेयकों के सम्बन्ध में क्या तरीका अपनाया जाय, आदि-आदि। जब इन विषयों के सम्बन्ध में स्पष्ट नियम बनाये जाते हैं तो सविधान के उपबन्धों को पर्याप्त महत्व दिया जाता है। उनको निर्देशक मान कर चला जाता है। सदन में किसी भी ऐसे नियम को सदन की कार्यवाही का आधार नहीं बनाया जा सकता जो कि सविधान के प्रावधानों से भिन्न हो। सदन के नियमों का अपने आप में अत्यन्त महत्व है। मि० एस० एस० मूर (S. S. More) ने लिखा है कि एक व्यवस्थापिका की प्रक्रिया के नियमों के महत्व की प्रतिशयोक्ति करना बहुत कम सम्भव है। कार्य करने के लिए प्राचरण के ये नियम व्यवस्थापिका निकाय के लिए उत्तम ही मूल हैं जिस प्रकार कि बानून के न्यायालय के लिए प्रक्रिया की प्राचार-संहिता होती है।¹

व्यवस्थापिका एक बड़े आकार का निर्वाचित निकाय होती है। इसकी कार्यवाही में इस बात की पूरी पूरी सम्भावना रहती है कि सदस्यों के बीच गम्भीर झगडा हो जाये या भ्रम पैदा हो जाय। इस समावना को मिटाने के लिए तथा व्यवस्थापिका को कुशलतापूर्वक संचालित करने के लिए यह जरूरी है कि इसके सदस्य अपने अधिकार एवं उत्तरदायित्वों के बारे में सजग हो। व्यवस्थापिका के नियमों का संैधान्तिक एवं व्यावहारिक दोनों ही दृष्टियों से अत्यधिक महत्व है। सर्वप्रथम इनके द्वारा बहुमत ■ बायों पर प्रतिरोध एवं नियन्त्रण रखा जाता है। वे अधिकांश उदाहरणों में शक्ति के दुरुपयोग के विरुद्ध अल्पसंख्यकों की रक्षा एवं सहारे का आधार होते हैं।² प्रजातन्त्र में शक्ति बहुमत के हाथ में रहती है और इस बात की प्रत्येक समावना रहती है कि बहुमत के द्वारा अल्पमत के विरुद्ध शक्ति का दुरुपयोग किया जाय। बहुमत को शक्ति के दुरुपयोग के प्रलोभनों से केवल सभी रोक जा सकता है जबकि कुछ ऐसे नियम हो जिनका अल्पमत एवं बहुमत दोनों द्वारा

1. "The rules of procedure are necessary to regulate the conduct of the members of the assembly and to maintain order and discipline in the assembly."
as a

—S. S. More, Op cit P. 16

2. "The majority operated as a check and controlled on the actions of the majority, and that they were, in many instances, a shelter and protection to the minority, against the attempts of power."

—Mr. Onslow, Quoted in S. S. More, P. 17
and B. B. Jena, P. 243

सम्मान किया जाय और उनमें से कोई भी उनका उल्लंघन न कर सके। ये नियम बहुमत की स्वेच्छा पर आधारित न हों। नियमों का दूसरा लक्ष्य यह है कि इनके पालन करने पर विचार-विमर्श में वस्तुगतता (Objectivity) आती है तथा वाद-विवाद एवं निर्णय लेने की प्रक्रिया में निष्पक्षता और न्यायपूर्णता का प्रभाव बढ़ जाता है। तीसरे, नियमों के अनुसार व्यवहार को एक सभ्य समाज का प्रतीक समझा जाता है और यदि जनता का प्रतिनिधित्व करने वाला एवं सामान्य लोगों के जीवन को नियमित करने वाला निकाय ही यदि नियमानुसार कार्य न करे तो 'यथा राजा यथा प्रजा' वाली उक्ति के अनुसार जनता में अव्यवस्था फैलने की प्रत्येक सम्भावना रहती है। चौथे, नियमों के द्वारा प्रक्रिया के रूप को आवश्यक स्थापित्व प्रदान किया जाता है जिसे कि एक भारतीय स्पीकर द्वारा प्रजातंत्रात्मक माना गया है।¹ पांचवें, स्थापित्व से मिलता-जुलता ही एक दूसरा गुण जो नियमानुसार व्यवहार में प्राप्त होता है, यह है एकरूपता एवं नियमितता। नि० हैरसल (Harsel) के मतानुसार यह अत्यन्त अनिवार्य है कि व्यवस्था ईमानदारी, नियमितता एवं एकरूपता को एक सम्मानपूर्ण सार्वजनिक निकाय में बनाये रखा जाय।² छठे, जब एक व्यवस्थापिका कुछ नियमों के अनुसार व्यवहार करने की पद्धति को अपनाती है तो व्यवहार में समय की बचत होने लगती है क्योंकि किये जाने वाले कार्य के बारे में पहले से ही यह अनुमान लगा लिया जाता है कि कार्य किस प्रकार होगा तथा उसके आवश्यक नियम क्या है। प्रत्येक सदस्य को यह निश्चय रहता कि न तो वह और न अन्य कोई सदस्य ही इन नियमों का उल्लंघन कर सकते हैं। ऐसी स्थिति में वह स्वयं यह प्रयास नहीं करेगा कि किसी प्रकार नियमों को भंग किया जाये और न ही इस भय से आतंकित रहेगा कि कोई अन्य सदस्य उसके हितों के विरुद्ध इन नियमों को मोड़ लेगा। इन सबके परिणामस्वरूप कार्यक्रम में एक व्यवस्था आती है तथा प्रत्येक विषय पर पर्याप्त रूप से विचार किया जा सकता है। सातवें, जब कार्यक्रम में एक व्यवस्था, निश्चितता, एकरूपता आदि गुण पाये जाते हैं तो कार्यवाही के बारे में किसी सदस्य के किसी प्रकार के भ्रम के लिए कोई गुन्जाइश नहीं रह जाती। कई बार एक कार्य को करने के लिए प्रक्रिया के अनेक विकल्प होते हैं, इन विकल्पों में किसको अपनाया जाय—यदि इस बात को नियम द्वारा निर्धारित कर दिया जाये तो भ्रम की सम्भावनाएं पूर्ण रूप से समाप्त हो जाती हैं।

1. "To my mind, it is essential for the best and most democratic functioning of the house that there should be stability of procedure, which should not be liable to change by implication with every decision of the house, even if the decision is unanimous"

—L. A. Debates, Vol I (1947), 771-773

2. "It is very material that order, decency, regularity and uniformity be preserved in a dignified public body."

—Mr. Harsel, Precedents of the Proceedings of House of Commons, Vol. II, Third Edition, P. 149

प्रत्येक व्यवस्थापिका को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह अपनी कार्यवाही के सम्बन्ध में सविधान के प्रावधानों के अनुसार नियम बना सके। पाउल मसन (Paul Mason) के कथनानुसार सदन की प्रक्रिया को नियंत्रित करने के संधानित अधिकारों को इसमें कोई भी न तो छीन सकता है और न ही उन्हें प्रतिबंधित कर सकता है।¹ मैसन ने बताया है कि व्यवस्थापिका की प्रक्रिया के नियमों को विभिन्न स्रोतों से सम्मिलित किया जाता है, जैसे सविधान, स्थापित नियम, स्पीकर के निर्णय और रीति-रिवाज तथा प्रथाएँ। जब कभी इन स्रोतों में प्राप्त नियमों के बीच संघर्ष उत्पन्न होता है तो उस नियम को मान्यता दी जाती है जिसके स्रोत का वर्णन पहले किया गया है।

व्यवस्थापिका को अपनी प्रक्रिया के सम्बन्ध में नियम बनाने की शक्ति निरन्तर रूप से प्राप्त रहती है। ऐसा इसलिए किया जाता है क्योंकि किसी भी व्यवस्थापिका द्वारा जो प्रक्रिया निर्धारित की जाती है वह अन्तिम, पूर्ण या सर्वश्रेष्ठ नहीं होती। एक मानवीय रचना होने के कारण प्रक्रिया के नियमों में निरन्तर सुधार होते रहना जरूरी है। जब परिस्थितियाँ बदल जाती हैं तो उनके प्रभाव में सदन की प्रक्रिया में भी परिवर्तन कर दिया जाता है। मि० एस० एस० मूर (S S Moore) लिखते हैं कि कुछ परिस्थितियों में जो बीज बुद्धिपूर्ण एवं अट्ठावनक है वह दूसरी व्यवस्थाओं में प्रबोद्धिक एवं अनुविधानिक बन जाती है।² इस प्रकार बदती हुई परिस्थितियों में जब नियमों को बदला जाना जरूरी है तो यह भी आवश्यक है कि व्यवस्थापिका को यह शक्ति प्रदान की जाय कि वह समय-समय पर उन नियमों में आवश्यक परिवर्तन कर सके। नियम बनाने की एवं उनमें संशोधन करने की शक्ति का प्रयोग करते समय व्यवस्थापिका सदैव ही सविधान की सीमाओं में रहकर कार्य करेगी। व्यवस्थापिका का कोई भी ऐसा नियम मान्य नहीं हो सकता जो कि सविधान के प्रावधानों के विपरीत हो। ऐसा होने पर न्यायालयों द्वारा उसे अमान्य घोषित किया जा सकता है। इस प्रकार सदन को कोई ऐसा अधिकार नहीं सौंपा गया है जिसके द्वारा वह सविधान के प्रावधानों का उल्लंघन कर सके। जहाँ तक नियमों का सवाल है उनके सम्बन्ध में कोई भी बाह्य सत्ता सदन की शक्ति में हस्तक्षेप नहीं कर सकती। सविधान के अनुच्छेद १२२ द्वारा न्यायालयों को सदन की कार्यवाही के बारे में जांच करने से रोक दिया गया है। न्यायालय किसी प्रकार की अनियमितता के आधार पर सदन से प्रश्न नहीं कर सकता। जिन नियमों की रचना सदन द्वारा की गई है यदि उनका उल्लंघन किया जाता है तो न्यायालय उनकी वेधता पर विचार नहीं कर सकते। सदन द्वारा बनाये गये नियमों को अस्वीकृत किया जा सकता है उन्हें बदला जा सकता है उनको छूट दी जा सकती है तथा उनको कुछ समय के लिए रोक जा सकता है।

1 *Paul Mason, Mason's Manual of legislative procedure, PP 32-33*

2 "What is rational and convenient under one set of circumstances becomes a irrational and inconvenient under another set of conditions"

जब किसी सदस्य को ऐसा प्रतीत हो कि एक विशेष प्रश्न पर विचार करते समय उससे सम्बन्धित नियम को यदि रोक दिया जाय तो अधिक उपयोगी रहेगा, क्योंकि वह ऐसा करने के लिए स्पीकर से प्रार्थना करेगा और उसकी स्वीकृति के बाद सदन के सम्मुख तत्सम्बन्धी एक मोशन (Motion) लायेगा। यदि यह मोशन स्वीकार कर लिया जाता है तो वह नियम कुछ समय के लिए रोक लिया जाता है। स्पीकर का समर्थन प्राप्त होने पर सदन द्वारा बनाये गये सभी नियमों को सदस्यों के बहुमत से निलंबित किया जा सकता है। इस प्रकार से नियम लोचशील होते हैं। यह नियमों का निलंबन सदन में साधारण बहुमत द्वारा किया जाना चाहिए अथवा कुल सदस्यता के कम से कम २/३ के बहुमत द्वारा, जैसा कि संयुक्त राज्य अमरीका में किया जाता है। इस सम्बन्ध में अमरीकी पद्धति को अपनाने का एक खतरा यह है कि यदि सदन में कोई शक्तिशाली विरोधी दल नहीं हुआ तो अल्पसंख्यकों के हितों के विरुद्ध बहुमत द्वारा नियमों को मनमाने ढंग से रखा जायेगा। इस नियम को निलंबित करने की सूचना तीन दिन पूर्व दिया जाना जरूरी है ताकि अल्पसंख्यकों को भी इसकी सूचना समय पर प्राप्त हो सके।

राजस्थान विधान सभा ने अपनी प्रक्रिया के लिए बहुत पहले से ही नियमों की रचना कर ली है। इनमें समय-समय पर अनेक परिवर्तन, परिवर्द्धन एवं संशोधन होते रहे हैं। आजकल सदन द्वारा जिन नियमों के आधार पर कार्य किया जाता है वे अत्यन्त समयानुकूल, व्यावहारिक एवं व्यवस्था-जनक हैं। इसका उत्तरदायित्व नियम समिति को है जो कि समय-समय पर उनके सम्बन्ध में सलाह देती रहती है। प्रक्रिया के नियमों के अनुसार सदन की प्रक्रिया एवं आचरण से सम्बन्धित विषयों पर विचार करने के लिए एक नियम समिति होती है जो कि आवश्यकता के अनुसार इन नियमों के लिए कोई भी संशोधन या परिवर्द्धन की सिफारिश करती है।¹ नियम समिति (Rules Committee) की नियुक्ति स्पीकर द्वारा की जाती है इसमें समिति के समापति सहित दस सदस्य होते हैं। स्पीकर को समिति का पदेन सदस्य बनाया गया है।² इस समिति के संगठन की दो विशेषताएं मुख्य रूप से उल्लेखनीय हैं। प्रथम तो यह है कि इसमें सत्ताधारी दल को पर्याप्त स्थान दिया जाता है और दूसरे यह कि इस समिति की सदस्यता में निरन्तरता पाई जाती है।

इस समिति की रचना के आधार पर प्रो० बी० बी० जेना (B. B. Jena) ने इसे स्पीकर की समिति कहा है।³ यह समिति जो सिफारिशें करती है उनको सदन की मेज पर रखा जाता है और इस दिन से लेकर सात दिन तक के समय में कोई भी सदस्य किसी सिफारिश में संशोधन करने की सूचना दे सकता है। समिति की किसी भी सिफारिश के बारे में जब

1. Rule—246

2. Rule—247

3. "But, one can say in a way it is the speakers committee. he is there as chairman and his nominees are its members."

—B. B. Jena, op. cit., P. 249

कोई सशोधन प्रस्तुत किया जाता है तो उसे समिति के सम्मुख विचारार्थ रख दिया जाता है। समिति पर्याप्त विचार करने के बाद यह निष्पत्ति करती है कि वह अपनी सिफारिश में कहां और किस प्रकार का सशोधन करे। सशोधन को अपना लेने के बाद धनिय रूप में प्रतिवेदन को सदन की मेज पर रखा जाता है। इसके बाद जब सदन समिति के सदस्य द्वारा किये गये सशोधन के आधार पर प्रतिवेदन को स्वीकार कर लेता है तो सदन द्वारा स्वीकृत सशोधन को स्पीकर बुलेटिन (Bulletin) में स्थान दे देता है। जब समिति किसी मुद्दाये गए सशोधन पर विचार कर रही होती है तो वह सशोधन करने वाले सदस्य को अपने विचार प्रकट करने के लिए आमन्त्रित कर सकती है। उसके विचारों को सुनने के बाद समिति प्रस्तावित सशोधन के सभी पहलुओं पर पर्याप्त रूप से विचार करती है और अपने निर्णयों को प्रतिवेदन में स्थान देती है। समिति के सदस्यों के प्रतिनिधि समिति के सम्भाषित द्वारा हमेशा बैठकों में सदन के अन्य सदस्यों को भी आमन्त्रित किया जा सकता है। प्रायः उन्हीं सदस्यों को आमन्त्रित किया जाता है जो कि विचारणीय विषय में अपने विशेष हित रखते हैं। इस प्रकार विभिन्न हितों को स्थान देकर समिति अपने प्रतिनिधित्वपूर्ण चरित्र का निर्वाह करती है। जब समिति प्रथम बार अपने प्रतिवेदन को सदन के सामने रखती है और उसके बाद सात दिन के अन्दर-अन्दर कोई सशोधन प्रस्तावित नहीं किया जाता तो यह मान लिया जाता है कि सदन ने प्रतिवेदन पर अपनी स्वीकृति दे दी। कोई भी सशोधन उसी समय प्रभावी माना जाता है जबकि उसे बुलेटिन में प्रकाशित कर दिया जाय। भारतीय संसद में १९५४ से पूर्व यह व्यवस्था थी कि लोकसभा के कार्यवाही एवं प्रक्रिया के नियमों में सशोधन करने का अधिकार स्पीकर द्वारा प्रयुक्त किया जाता था। नियम समिति की सिफारिशों के आधार पर स्वीकर सदन की प्रक्रिया के नियमों में सशोधन कर देते थे किन्तु इस व्यवस्था की वैधता को तथा स्पीकर की शक्तियों को चुनौती दी गई और गम्भीर रूप से इसके विरुद्ध ऐतराज किया गया। इसके परिणाम स्वरूप नियमों में सशोधन करने या कुछ जोड़ने का तरीका पूरी तरह में बदल दिया गया। २० सितम्बर, १९५४ को होने वाली अपनी बैठक में लोकसभा की नियम समिति ने यह निर्णय लिया कि उनकी सिफारिशों को पहले सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाना चाहिए। उसके बाद ही प्रक्रिया के नियमों में किसी प्रकार का सशोधन करना चाहिए। १५ अक्टूबर, १९५४ से नवीन व्यवस्था को अपना लिया गया। इसके अनुसार नियमों में सशोधनों एवं परिवर्तनों का प्रस्ताव, नियम समिति द्वारा किया जाता है और इसे स्वीकृति के लिए सदन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है। जब सदन द्वारा प्रतिवेदन को मान्यता दे दी जाती है तो प्रस्तावों को जियान्वित किया जाता है।

जनलेखा समिति

[Public Accounts Committee]

जनलेखा समिति का सम्बन्ध सावजनिक वित्त में होता है। यह सदन की एक अत्यन्त महत्वपूर्ण समिति है क्योंकि इसी के द्वारा सदन द्वारा कार्यपालिका पर वित्तीय नियन्त्रण स्थापित किया गया है।

जनिक धन का स्वामित्व उसके हाथ से निकलकर एक छोटे निगम के कार्यपालिका के हाथों में चला जाता है। प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था का एक मुख्य सिद्धान्त माना जाता है कि जनता कर्गों द्वारा प्राप्ति किए गए पर जनता के प्रतिनिधियों का ही नियन्त्रण रहे। विनियोग अधिनियम पार के संसद सरकार को यह शक्ति प्रदान करती है कि वह संचित निधि (consolidated fund) में से धन निकाल सके तथा उस धन को उसी प्रकार खर्च कर सके जैसा कि बजट की मदों में निर्धारित किया गया है। करदाताओं को यह आश्वासन देने के लिए कि उनके धन का दुरुपयोग नहीं किया जायेगा, व्यवस्थापिका में जनता के प्रतिनिधियों को यह शक्ति दे दी जाती है कि वे अपने जाने वाले खर्च पर नियन्त्रण रख सकें। व्यवस्थापिका निरन्तर इस बात की जानकारी रखती है कि धन उसी प्रकार नया उन्हीं कार्यों पर खर्च किया जा रहा है जो कि मतदान द्वारा उसने निश्चित किए हैं। यदि सरकार द्वारा व्यवस्थापिका के वित्तीय अधिकारों को चुनौती दी जाये छववा उसकी दृष्टियों एवं निष्कर्षों का व्यवहार में उल्लंघन किया जाए तो इसे प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था के विपरीत व्यवहार माना जाएगा।

यद्यपि यह आशा की जाती है कि कार्यपालिका द्वारा जो भी कार्य किया जाएगा वह वचतपूर्ण एवं कुशलतापूर्वक जनहित की प्राप्ति के लिए किया गया प्रयास होगा; किन्तु दूसरी ओर सत्ता एवं स्वतन्त्रता के दुरुपयोग की सम्भावनाएँ भी कम नहीं हैं। व्यावहारिक परिणामों के प्रति सजग रहते हुए व्यवस्थापिका के लिए कुछ ऐसे अभिकरण का संगठन करना जरूरी हो जाता है जो यह देखता रहे कि सरकार द्वारा व्यवस्थापिका की दृष्टियों एवं निर्देशों का विश्वास ईमानदारी एवं स्वामित्व पूर्वक क्रियान्वयन किया जा रहा है और जहाँ कहीं ऐसा नहीं किया जा रहा हो उनकी तुरन्त ही सूचना उसे दे दी जाए। व्यावहारिक दृष्टि से यह माना जाता है कि प्रत्येक कार्य पर नियन्त्रण स्थापित नहीं किया जा सकता और न ही ऐसा करना जरूरी है। कई बार यह ज्ञात होने पर भी कि कार्य कुशलतापूर्वक एवं बुद्धिपूर्वक नहीं किया जा रहा है उस कार्य की कमियों का उल्लेख करना उपयोगी नहीं समझा जाता क्योंकि सम्भावना यह रहती है कि मविष्य में उससे मुधार होने की अपेक्षा नुकसान अधिक होगा। अतः उचित यह रहेगा कि दोनों ही अतिशयों के बीच का मार्ग अपनाया जाय अर्थात् नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण रहे किन्तु इतना नहीं कि वह सरकार को क्रियाहीन बना दे। जे० एम० मिल (J. S. Mill) ने बहुत समय पूर्व ही यह बताया था कि सदन को अपने ही अभिकरण द्वारा सरकार पर निगरानी एवं नियन्त्रण रखना चाहिए ताकि उसके कार्यों को प्रचारित किया जा सके। उनमें से उन सभी कार्यों को न्यायोचित एवं समर्थित किया जा सके जिन्हें किसी के द्वारा आपत्तिजनक माना जाय और यदि वे वास्तव में आपत्तिजनक है तो उन पर रोक लगा दी जाय।¹

1. "The house, through its own agency, is exposed to watch and control the Government, to throw the light of publicity on its acts, to compel a full exposition and justification of

‘वित्त’ प्रशासन के लिए एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तत्व होना है जिससे अभाव में वह उसी प्रकार से निष्क्रिय एवं निरक्षय बन जाता है जिस प्रकार कि बिना वास्तु शक्ति के कोई भी यन्त्र बन जाता है। वित्त का न केवल प्रशासन के लिए वित्तिक मायमिकी के लिए भी पर्याप्त महत्व है क्योंकि यह उसकी स्वतन्त्रता का प्रतीक होता है। यदि किसी देश की जनता का उसके सार्वजनिक वित्त पर कोई अधिकार नहीं है तो उसकी स्वतन्त्रताओं की रक्षा की सम्भावनायें अत्यन्त निम्न हो जाती हैं। यदि जनता के प्रातिनिधियों में वित्तीय नियन्त्रण की शक्ति को छीन कर अन्य शक्तियाँ प्रदान की जाय तो यह सौदेबाजी निश्चय ही अत्यन्त मनुष्यी पड़ेगी। एक सौहार्दपूर्ण बहस के अनुसार जिसके हाथ में पैनी होती है वही सारे कार्यों का संचालन करता है। व्यवस्थापिका को यह अधिकार होता है कि वह विनियोग के द्वारा कार्यपालिका पर नियन्त्रण रख सके। इस शक्ति के हाथ में रहने से व्यवस्थापिका को यह निर्धारित करने का अधिकार मिल जाता है कि धन को किस कार्य पर खर्च किया जाय और किसी कार्य पर कितना धन खर्च किया जाय। इन दोनों प्रश्नों के सम्बन्ध में तिरुंगु लेकर व्यवस्थापिका मसल में वित्तीय नीति निर्धारित करती है। वर्तमान काल में वित्तीय नीति के सबसे महत्व की शक्तियाँ कार्यपालिका के पास रहने के कारण व्यवस्थापिका के विनियोग से सम्बन्धित अधिकार कम महत्वपूर्ण बन जाते हैं। अब नीति का निर्धारण मूलरूप से व्यवस्थापिका ही करती है; किन्तु फिर भी इस सम्बन्ध में यह व्यवस्था की गई है कि निर्धारित नीति निश्चित रूप से उल्लिखित होनी चाहिए और साथ ही उसके लिए जो धन की मांग की जावे वह नीति के अनुस्यू होनी चाहिए। विनियोग के द्वारा नीति भी निर्धारित की जाती है और यह सरकार की कार्यकुशलता का भी प्रतीक बन जाता है। विनियोग द्वारा यह निश्चित कर दिया जाता है कि धन को किस तरीके से खर्च किया जाय।

विनियोग वित्तीय नियन्त्रण का एक साधन है किन्तु यह एकमात्र साधन नहीं है क्योंकि केवल यह निश्चित कर देना पर्याप्त नहीं होता कि धन को इस रूप में खर्च किया जाय किन्तु यह देखना भी जरूरी होता है कि क्या धन को इसी रूप में खर्च किया गया। इसके लिए दो प्रकार से नियन्त्रण की व्यवस्था की जा सकती है। प्रथम तो यह देखा जाए कि क्या विभागों द्वारा उतना ही धन लिया गया है जितने के लिए कानून द्वारा व्यवस्था की गई थी और दूसरे आडिट तथा लेखों के माध्यम से यह पता लगाया जाय कि क्या धन की वास्तविक स्थिति पर ही खर्च किया गया। इसके लिए विभागों के आर्थिक आदान-प्रदान के लेख रखने की व्यवस्था की जानी चाहिए और इन अभिलेखों का आडिट करके इनमें होने वाली गड़बड़ियों का पता लगाया जाना चाहिए। धन को अपव्यय एवं अनाधिकार के रूप में खर्च किया जाना प्रत्येक सरकार का एक गम्भीर दोष है जिसके घातक परिणामों से जनता को

all of them which anyone considers questionable, to censure them if found condemnable.”

—J. S. Mill, Representative Government, Third
Edi 1965, P. 104

वचाने के लिए सनितियां नियुक्त की जाती हैं जो कि व्यय के लेखों की जांच कर सकें। सरकारी व्यय का आडिट करने के लिए व्यवस्थापिका द्वारा एक कन्ट्रोलर तथा आडिटर जनरल के कार्यालय की स्थापना की जाती है। उसकी स्थिति को सरकार एवं प्रशासन से स्वतन्त्र रखा जाता है। वह अपने पद पर उस समय तक कार्य करता है जब तक कि वह अच्छी प्रकार व्यवहार करता रहे। उसकी जांच के कार्य में सहायता पहुंचाने के लिए उसे यह शक्ति प्रदान की गई है कि वह किसी भी समय किसी भी विभाग से लेखे तथा अन्य आवश्यक कागजात को मंगवा सके। इस प्रकार सार्वजनिक वित्त पर आवश्यक नियन्त्रण रखने के लिए एक ओर तो विनियोग की व्यवस्था की गई है और दूसरी ओर लेखे रखने का प्रावधान किया गया है जिन पर कि आडिट नियंत्रण रखा जा सके। ये दोनों व्यवस्थाएँ नियंत्रण की प्रक्रिया को उस समय तक पूरा नहीं कर पातीं जब तक कि जनलेखा समिति द्वारा उनके कार्यों में सहयोग न किया जाय। यह कहा जाता है कि माना कि धन का विनियोग ठीक प्रकार से किया गया है और उसे कानूनी रूप से प्रसारित किया गया है, साथ ही प्रशासकीय विभागों के लेखों का किसी संसदीय सत्ता द्वारा आडिट किया गया है तो भी जब तक संसद को यह मालूम न पड़े कि किए गये आडिट के परिणाम क्या हुये उस समय तक संसद का नियन्त्रण अर्थहीन एवं निरूपयोगी रहेगा। उसे अर्थपूर्ण बनाने के लिए जनलेखा समिति को नियुक्त किया जाता है।

संसदों की जननी ग्रेट ब्रिटेन की संसद में जनलेखा-समिति का संगठन सर्वप्रथम मि० ग्लेडिस्टन के १८६१ में प्रस्तुत किए गए मोशन पर एक प्रवर-समिति के रूप में किया गया। बाद में एक स्थायी आदेश (Standing order No. 90) के द्वारा इसे व्यय पर संसदीय नियन्त्रण की स्थायी विशेषता बना दिया गया। इस समिति को यह कार्य सौंपा गया कि वह यह देखे कि धन को क्या उसी रूप में खर्च किया गया है जिस रूप में संसद चाहती थी। दूसरे, यह देखे कि पर्याप्त बचत से कार्य किया जाय। तीसरे, सभी वित्तीय मामलों में सार्वजनिक नैतिकता का उच्च-स्तर बनाया जाये। जैसे इस समिति का मुख्य कार्य मूल रूप से यह देखना होता है कि धन को उसी रूप में खर्च किया जाय जिस रूप में कि संसद द्वारा खर्च करने की अनुमति दी गई है। समिति द्वारा अनुमानों को एवं लेखों को तुलनात्मक रूप से देखा जाता है और उसके बाद यदि कुछ गलतियाँ हों तो उनके बारे में यह जांच करती है। समिति के द्वारा अनियमितताओं पर रोक लगाई जाती है। यह इस बात का पता लगाती है कि धन को जिस रूप में खर्च किया गया था क्या वह संसदीय नियमों एवं व्यवहारों के अनुकूल था। समिति यह पता लगाने का कार्य कि धन को संसद द्वारा चाहे गये रूप में ही खर्च किया गया है अथवा नहीं एक प्रकार से न्यायिक कार्य है। जनलेखा-समिति के कार्य का आधार आडिटर जनरल द्वारा प्रस्तुत किया गया प्रतिवेदन होता है जिसमें कि जनलेखों को व्यापक रूप से स्पष्ट किया जाता है। जनलेखा-समिति को आवश्यक सूचना जितनी प्रासानी से मिल जाती है उतना ही उसका कार्य सफल होने की आशायें बढ़ जाती हैं।

जन-सेवा समिति की प्राप्तियों एवं जांच का बहुत महत्व होना है। इसके द्वारा की गई सिफारिशों को सदन में वाद-विवाद के समय उद्धरित किया जाना है माय ही इसमें दिये गये आंकड़ों को, सार युक्त आंकड़े माना जाता है। ग्रेट ब्रिटेन एवं भारतवर्ष में जन-सेवा-समिति की सिफारिशों को देखने के बाद यह कहा जाता है कि इन्हें व्यावहारिक दृष्टि से पर्याप्त महत्व प्राप्त है और बहुत कम अवसर ऐसे आते हैं जबकि मंत्रियों द्वारा इनकी अनदेखना की जाये। जनसेवा-समिति के कार्यों में सदन द्वारा अधिष्ठा नियन्त्रण नहीं रखा जाना चाहिए। अधिष्ठा हस्तक्षेप की स्थिति में समिति द्वारा किये जाने वाले कार्यों का महत्व एवं क्षेत्र कम हो जाता है। अपने स्वरूप, कार्यक्षेत्र एवं स्थिति के परिणामस्वरूप जन-सेवा-समिति सार्वजनिक धन के अपभ्रंश एवं दुर्व्यय पर प्रभावशाली नियन्त्रण का कार्य करती है और इस प्रकार सार्वजनिक वित्त पर सहायीय नियन्त्रण की प्रभावशाली बना देती है।

भारत में जन सेवा-समिति के सम्बन्ध में १९२० के भारतीय व्यवस्थापिका नियमों में प्रावधान किया गया था। जन सेवा-समिति का ब्रिटिश काल में इतना मोझ ही जन्म होने का कारण यह था कि तत्कालीन महाप्रबन्धी (Auditor General) सर फ्रेडरिक गौनलेट (Sir Frederic Gaunlett) ने इसके लिए बहुत प्रयास किया। उनका कहना था कि सदैवानिक विकास का स्तर चाहे कुछ भी हो किन्तु सरकार के वित्तीय कार्यों की व्यवस्थापिका की समिति की जांच के लिए रखा जाना चाहिए। इस काल में जन सेवा समिति पूरी तरह से एक निर्बाधित निकाय नहीं थी। उसमें कुछ सदस्य चुने हुए होते थे और कुछ को नामजद किया जाता था। १९१५ के संविधान में एक विशेष प्रावधान द्वारा यह व्यवस्था की गई कि सेल्वों तथा प्राइड के प्रतिवेदन को व्यवस्थापिका की मेज पर रखा जाना चाहिए। प्रजिया के नियमों के अनुसार एक जन-सेवा-समिति की नियुक्ति का प्रबन्ध किया गया जो कि सेल्वों तथा प्राइड के प्रतिवेदन की जांच कर सके। नये भारतीय संविधान में प्राइड तथा सेल्वों के प्रतिवेदन को राष्ट्रपति के लिए प्रस्तुत करने की व्यवस्था की गई है जो कि उसे सदन के सामने रखेगा। इसके प्रतिरिक्त सदन द्वारा एक जन-सेवा समिति की नियुक्ति की जायेगी जो कि इन सेल्वों एवं प्राइड से सम्बन्धित प्रतिवेदन की जांच कर सके।

जन-सेवा-समिति का संगठन प्रथम बार सन् १९५१ में किया गया जबकि इसमें लोकसभा से लिए गये पन्द्रह सदस्य थे। इस प्रकार मूल रूप से यह लोक सभा की समिति थी। राज्य सभा के सदस्यों ने इस बात पर जोर दिया कि या तो उनको एक अलग जन-सेवा समिति बनाने दी जाय अथवा वर्तमान समिति में उसके प्रतिनिधियों को भी लिया जाय, क्योंकि ऐसा होने पर ही वह वजेट से सम्बन्धित वाद-विवाद में प्रभावशाली रूप में भाग ले सकती है और विनियोग विधेयक पर अपने विचार प्रकट कर सकती है। जनवरी, १९५३ में राज्य सभा की नियम समिति ने जन-सेवा समिति की रचना का सुझाव दिया जिसे लोकसभा के पास भेजा गया। इस सुझाव में यह मांग की गई थी कि जन-सेवा समिति के सदस्यों की संख्या को पन्द्रह से बढ़ाकर बाईस कर दिया जाय और सात सदस्य राज्य सभा से लिए जाय। लोकसभा की जन-सेवा समिति ने बताया कि संयुक्त जन-सेवा समिति या

राज्य सभा की पृथक् जन-लेखा समिति, संविधान के प्रावधानों से विपरीत है और इसलिए स्पीकर को लोकसभा एवं उसकी जन-लेखा समिति के विशेष अधिकारों की रक्षा के लिए आवश्यक कदम उठाने चाहिए। अन्त में लोकसभा की समिति ने भी इस विषय पर विचार किया और जन-लेखा समिति के निर्णयों के साथ सहमति प्रकट की। राज्य-सभा लगातार अपने प्रस्ताव को दोहराती रही और अन्त में मई १९५३ में प्रधान मन्त्री द्वारा एक मोशन उठाकर उसकी मांग को स्वीकार कर लिया गया। लोकसभा के अनेक सदस्यों ने इस व्यवहार के प्रति विरोध प्रकट किया और कहा कि आज जन-लेखा-समिति की बात हो रही है, वल प्राक्कलन-समिति के बारे में यही कहा जायेगा। संविधान द्वारा जिस कार्य को करने के लिए मना किया गया है उसी को करने के लिए इस मोशन द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से अनुमति दी गई है। एक सदस्य के पूछने पर स्पीकर ने बताया कि विस्तार हो जाने के बाद भी यह समिति लोकसभा की समिति के रूप में ही कार्य करेगी और लोकसभा के स्पीकर के नियन्त्रण में रहेगी। जहाँ तक जन-लेखा समिति का सवाल है उसे एक ऐसी संयुक्त समिति नहीं कहा जा सकता जिसमें कि दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हों। यह मूल रूप से लोकसभा की ही समिति है जिसमें कि राज्य सभा के कुछ सदस्यों को मिला लिया गया है। जहाँ तक कार्यवाही एवं मतदान का प्रश्न है इस सम्बन्ध में सभी सदस्यों का समान स्तर होगा। यहाँ तक कि राज्य सभा के सदस्य भी राज्य-परिपद् के सभापति के नियन्त्रण में कार्य करने की अपेक्षा लोकसभा के नियन्त्रण में कार्य करेंगे।

कुछ विचारकों के कथनानुसार केन्द्रीय स्तर पर जन-लेखा समिति की वर्तमान रचना बहुत कुछ संतोषजनक है क्योंकि सार्वजनिक प्रशासन में वचत एवं कार्यकुशलता के प्रश्न से दोनों ही सदनों को समान रूप से सम्बन्धित होना चाहिए। इसके अतिरिक्त यह भी मानना गलत है कि राज्य सभा कोई प्रतिनिधि निकाय नहीं है। राज्य सभा की तुलना ग्रेट ब्रिटेन की लार्ड-सभा से नहीं की जा सकती। वर्तमान व्यवस्था इसलिए भी संतोषजनक है क्योंकि दो समितियों का गठन भी आपत्तिजनक था। जैसा कि मि० ए० आर० मुर्जी ने बताया है कि यदि दोनों सदनों की दो अलग-अलग जन-लेखा समितियाँ घटित करदी जाती तो सरकारी विभागों को बहुत परेशानी हो जाती; उन्हें दो समितियों के सम्मुख दो बार मिलना होता।¹ यह तर्क बहुत कुछ सत्यता रखता है क्योंकि एक ही विषय पर दोनों समितियों द्वारा जांच की जा सकती थी और ऐसी स्थिति में दोनों ही समितियाँ सम्बन्धित विभाग से पूछ-ताछ करेंगी। इस प्रकार की सम्भावनाएं प्रायः प्राक्कलन समिति के अस्तित्व के कारण भी पैदा हो जाती हैं। यह समिति भी एक आर्थिक समिति होती है और इसे प्रत्येक उस विषय पर जांच करने का अधिकार होता

1. "They would have to appear twice before the two committees."

है जिसे किया जाये। जन-सेवा समिति के साथ इस समिति के हितों का संघर्ष इसलिए नहीं हो पाता क्योंकि दोनों के बीच पर्याप्त समन्वय की स्थापना कर दी जाती है। इस प्रकार दो जन-सेवा समितियों के होने में उनके बीच कार्यों का संघर्ष पैदा हो सकता था। इस संघर्ष को मिटाने के लिए कुछ लोगों द्वारा यह सुझाव दिया गया कि दोनों समितियों के सम्भाषणों की नियमित बैठक बुला कर उनके बीच कार्यों का विभाजन सही-सही किया जा सकता था। किन्तु इस स्थिति से भी एक अन्य समस्या पैदा होती है वह यह है कि यदि किसी विशेष विषय पर दोनों समितियों का दृष्टिकोण भिन्न-भिन्न हो तो सरकार को किसका मत स्वीकार करना चाहिए।¹ दो समितियों की रचना के विरुद्ध दिये जाने वाले इन तर्कों के बावजूद भी कुछ लोग इस आधार पर दो समितियों की व्यवस्था का समर्थन करते हैं कि इससे जन-सेवा समिति को अपना कार्य पूरा करने में सुविधा रहेगी। जैसे वर्तमान स्थिति में वह समिति केवल कुछ विभागों की ही जांच कर पाती है अतः इसे सहयोग के लिए अन्य निकाय की आवश्यकता है। उप-समितियाँ नियुक्त करने के बाद भी वह अपने कार्य को भली प्रकार से सम्पन्न नहीं कर पाती। इससे प्रतिष्ठित लोक सेवा एक कार्यरत निकाय है। उनके सदस्यों को राहत देने के लिए राज्य सेवा की यह समिति नियुक्त कर दी जाये तो अत्यन्त उपयोगी रहेगा। कुल मिलाकर यदि राज्य-सेवा की अपनी जन-सेवा समिति का गठन होने लगे तो अत्यन्त उपयोगी रहेगा। इस प्रबन्ध की संविधान के उपबन्धों के विपरीत मानकर अस्वीकृत कर दिया गया।

केन्द्रीय स्तर पर जन-सेवा-समिति का संघटन इस प्रकार है कि इसमें लोकसेवा के पन्द्रह सदस्य होते हैं जिनका निर्वाचन प्रतिवर्ष एक सक्रमणीय-पद्धति के आनुपातिक सिद्धांत के आधार पर होता है। कोई मंत्री इस समिति में नहीं चुना जा सकता। यदि ऐसा हो जाय तो उसे अपना एक पद छोड़ना होता है। राजस्थान विधानसभा में भी केन्द्रीय मंत्री की भाँति एक जनसेवा समिति है। इस समिति में अधिक से अधिक दस सदस्य हो सकते हैं जिनको सदन द्वारा अपने में से प्रतिवर्ष एक सक्रमणीय पद्धति के आनुपातिक सिद्धांत के आधार पर निर्वाचित किया जाता है। राजस्थान में भी यही प्रावधान है कि कोई मंत्री समिति का सदस्य निर्वाचित नहीं हो सकता। यदि किसी को समिति में निर्वाचित होने के बाद मंत्री नियुक्त कर दिया जाये तो वह ऐसी नियुक्ति के दिन से ही समिति का सदस्य नहीं रहेगा।² इस समिति का कार्यकाल एक वर्ष से अधिक नहीं होगा।³ समिति के निर्वाचित गठन के विरुद्ध यह कहा जाता है कि इसमें अनुमति सदस्य आने

1. "... if the two committees differ in their views on any particular matter, they (Govt. department) would not know to whom to hearken, the voice of Delphi or the voice of Doona"

2. Rule—230 (1)

3. Rule—230 (2)

में वनित रह जाते हैं। क्योंकि पूर्ववर्ती सदस्यों का चुनाव जाना निश्चित नहीं होता। प्रतिवर्ष समिति में कई एक नये चेहरे दिखाई देते हैं। जनसेना की जनसेना समिति के उदाहरण में यह बात स्पष्ट हो जाती है कि जनसेना-समिति के निर्वाचन के विषय दिया गया यह तर्क राजस्थान विधानसभा की जनसेना-समिति के बारे में उनका मारगुक्त प्रतीत नहीं होता। यहाँ यद्यपि प्रतिवर्ष नये सदस्यों को समिति के कार्य में अनुभव प्राप्त करने का अवसर प्रदान किया जाता है किन्तु फिर भी अनुभव एवं वरिष्ठ सदस्य पर्याप्त मात्रा में स्थान पा जाते हैं। उन कथन की सत्यता निम्नलिखित टेबिल से स्पष्ट हो जाती है—

Year	Total Members	New Comers	Percent	Remarks
1953	10	10	100 (base	
1954	10	4	year)	
1955	10	5		
1956	10	1		
1957	10	2		
1958	10	4		
1959	10	2		
1960	10	1		
1961	10	2		
1962	10	4		
1963	10	5		
1964	10	6		
1965	10	6		

उक्त टेबिल को देखने के बाद यह स्पष्ट हो जाना है कि राजस्थान विधानसभा के सदस्य निर्वाचन द्वारा भी अनुभव एवं वरिष्ठ व्यक्तियों को ही अवसर प्रदान करते हैं इसलिए यहाँ उन सुझावों का कोई महत्व नहीं है जो कि कुछ विचारकों द्वारा सदस्यों में निरन्तरता स्थापित करने के लिये दिये जाते हैं।¹

जनसेना-समिति में सभी दलों को समान में उनकी शक्ति के अनुपात के आधार पर स्थान दिया जाता है अतः यह स्वाभाविक है कि सत्ताधारी दल को इसमें बहुमत प्राप्त रहता है। समिति का समापन प्रायः सत्ताधारी दल का सदस्य होता है। जहाँ तक समिति की कार्यवाही का प्रश्न है वह दलगत भावना से विलकुल प्रभावित नहीं होती। सत्ताधारी एवं विरोधीपक्ष दोनों ही प्रकार के सदस्य समिति के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रायः सहयोगपूर्ण रूप से कार्य करते हैं। सत्ताधारी दल के सदस्य हमेशा इस बात में रुचि लेते हैं कि प्रशासनिक कार्यों को वचत एवं कार्यकुशलता के साथ सम्पन्न किया जाय और यदि अपेक्ष्य एवं अनियमितता के मामलों को खोल दिया जाय तो

1. सदस्यों की निरन्तरता के लिए मि० बी. बी. जेना ने यह सुझाव दिया है कि सदस्यों को निर्वाचित बरने की अपेक्षा उन्हें मनोनीत करने का स्पीकर को अधिकार दिया जाना चाहिए अथवा निर्गमों में संशोधन करके निर्वाचित सदस्यों का कार्यकाल लोकसभा के समक्ष बना दिया जाय।—बी बी जेना, वही पुस्तक, पृष्ठ १८२

यद्यपि सरकाल तो बुराई मिनती है लेकिन भविष्य में इसमें अच्छा प्रशासन एवं बचनपूर्ण प्रशासन प्राप्त होगा, और इस प्रकार सरकार को प्रसिद्धि एवं श्रेष्ठता प्राप्त होगी। दूसरी ओर विरोधी दल के सदस्य भी करदाताओं के प्रतिनिधियों के रूप में यह प्रयास करने हैं कि प्रशासन को कुशलता एवं बचन के साथ सम्पन्न किया जाय। इसके अतिरिक्त विरोधी दल के सदस्यों को भी यह ज्ञान रहता है कि यदि उन्होंने दलीय आधार पर कार्य किया तो नुकसान उठनी पड़ेगा क्योंकि सत्ताधारी दल के सदस्य अपने बहुमत के आधार पर अपनी इच्छाओं को क्रियाविन कर लेंगे किन्तु दलीय आधार पर विरोधी दल के सदस्य अपनी एक ओर इच्छा को क्रियान्वित नहीं कर सकते। समिति का समापति स्वीकार द्वारा समिति के सदस्यों में से ही मनोनीत किया जाता है। यदि उपाध्यक्ष समिति का सदस्य हो तो वह पदेन समापति बन जाता है। समिति के समापति का यह मुख्य उत्तरदायित्व है कि सारा कार्य ईमानदारी एवं मेहनत से किया जाय, औपचारिकता एवं नियमितता अपनाई जाय तथा सरकार के अप्रत्यक्ष प्रबुद्धिपूर्ण एवं प्रकायकुशल व्यवहार के विरुद्ध शक्ति के साथ लड़ा जाय। जनसेवा-समिति के निष्कर्षों की सफलता की सीमाओं तक पहुँचाना भी इसका उत्तरदायित्व होता है। जहाँ तक राजस्थान विधान सभा का संबंध है समिति का समापति सर्वे सत्ताधारी दल का सदस्य होता है। निम्नलिखित टेबल द्वारा यह कथन स्पष्ट हो जाता है—

Year	Name of the Chairman	No of years Served as Chairman
1953	Kapil Deo Agrawal	One year
1954	Dwarkanadas Purohit	Three years
1955	"	"
1956	"	"
1957	Hardeo Joshi	Eight years
1958	"	"
1959	"	"
1960	"	"
1961	"	"
1962	"	"
1963	Hardeo Joshi	"
1964	"	"
1965	(Phool Chand Joshi since 5th June 1965)	Two years
1966	Phool Chand Jain	"

राजस्थान विधान सभा की जनसेवा-समिति द्वारा उन लेखों का परीक्षण किया जाता है जो कि सदन द्वारा प्रदत्त अनुमान का विमर्शन करते हैं या राज्य के व्यय का उत्प्रेषण करते हैं। यह राज्य के वार्षिक वित्तीय लेखों का परीक्षण करती है तथा उन लेखों को देखती है जो कि सदन के सम्मुख पेश किये जायें। यह समिति राज्य के विनियोग लेखों तथा उन पर कम्प्यूटर एवं ऑडिटर जनरल के प्रतिवेदन की गहरी छानबीन करती है। ऐसा करते समय यह मुख्य रूप से जिन बातों का ध्यान रखती है वे— (1) लेखों द्वारा

जिस धन को खर्च किया हुआ बताया गया है क्या वह कानूनी रूप से उन्हीं सेवाओं एवं लक्ष्यों के लिए था जिनमें कि उसे लगाया गया। (ii) जो व्यय हुआ, क्या वह सही सत्ता द्वारा किया गया। (iii) क्या प्रत्येक पुनर्विनियोग को उपयुक्त सत्ता द्वारा बनाये गये नियमों के प्रावधानों के अनुरूप ही रखा गया।¹ समिति का यह भी कर्तव्य होगा कि राज्य-नियमों, व्यापारिक एवं निर्माण योजनाओं तथा प्रोजेक्टों के आय तथा व्यय का वर्णन करने वाले लेखों का परीक्षण करे। साथ ही उनके हानि-लाभ का भी पूरा अध्ययन करे। समिति द्वारा उन स्वायत्त एवं अर्ध-स्वायत्त निकायों के आय-व्यय के लेखों का भी परीक्षण किया जाता है जिनका अंकेक्षण (Audit) राज्यपाल अथवा विधान सभा के कानून के निर्देशन के अनुसार भारत के कम्प्ट्रोलर तथा आडीटर-जनरल द्वारा किया जाता है। जब कभी राज्यपाल के कहने पर कम्प्ट्रोलर तथा आडीटर-जनरल किसी स्टोर या स्टॉक की प्राप्तियों का अंकेक्षण करता है अथवा उनके लेखों की परीक्षा करता है तथा प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है तो समिति उस प्रतिवेदन पर विचार करती है।² जब किसी वित्तीय वर्ष में किसी सेवा पर सदन द्वारा स्वीकृत धन से अधिक धन खर्च कर दिया जाता है तो समिति प्रत्येक मामले के तथ्यों का अध्ययन करती है तथा उन परिस्थितियों को देखती है जिनके कारण यह अतिरिक्त व्यय किया गया और उसके बाद जैसा उपयुक्त समझती है वैसी ही सिफारिशें करती है।³

जन-लेखा समिति के कार्यों का प्रसार देखने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि यह समिति कितनी महत्वपूर्ण है। इसके द्वारा जनता के धन के व्यय, गबन, अनियमितता, गैर-कानूनी व्यवहार आदि के द्वारा किए जाने वाले दुरुपयोग को रोका जाता है। उत्तर प्रदेश की विधान-परिषद के समापति, श्री रघुनाथ दिनायक धुलेकर के कथनानुसार "जन-लेखा समिति का कार्य एक बड़ी भारी बात है क्योंकि प्रजातंत्र में जब तक सही हिसाब रखना और सही हिसाब रखकर जनता के सामने आना, इस पर जोर नहीं देंगे और लोग उसके महत्व को नहीं समझेंगे तब तक गणतंत्र नहीं चल सकता।"⁴

जन-लेखा समिति अपने कार्य को सुचारु रूप से संचालित करने के लिए उप-समितियाँ नियुक्त करती है। राजस्थान विधानसभा की सन् १९५८ की जन-लेखा समिति ने तीन उप-समितियाँ गठित कीं। इनमें से एक को सहायता एवं पुनर्वास विभाग के लेखाओं की जांच करने का कार्य दिया गया। शेष दो में से प्रथम उप-समिति गबन के मामले, विभिन्न मामलों में राज्य के विभिन्न अधिकारियों के विरुद्ध की जाने वाली विभागीय जांच तथा राज्य के पक्ष या विरोध में मुकदमों की जांच के लिए बनायी गई। दूसरी उप-समिति का संघ विभिन्न विभागों द्वारा दिये गये ऋण एवं अग्रिम, सरकारी वकायात की वसूली और राज्य की ओर से गैर-सरकारी एवं सरकारी औद्योगिक संस्थानों

1. Rule—229 (2)

2. Rule—229 (3)

3. Rule—229 (4)

4. U P. L. C., 4th Report of the Committee on Govt. Assurances, May, 1963.

में किया गया घनराशि का नियोजन आदि विषयों की जांच करने से था। बाद वाली दोनों ही उप-समितियाँ अगस्त १९५८ में गठित की गई थी।^१

सन् १९५६ की राजस्थान विधान सभा की जन-सेवा समितिने बताया कि राज्य-सरकार द्वारा राज्य की मिछ मिछ निजी संस्थाओं को पर्याप्त आर्थिक सहायता एवं ऋण आदि प्रदान किया जाता है भूत इस राजि के उपयोग पर पूरा नियंत्रण रखना आवश्यक है। समिति ने यह निष्कर्ष लिया कि जिन संस्थाओं का राज्य-सरकार काफी आर्थिक सहायता देती है उसके लेखाओं की जांच जन-सेवा समिति कर सकेगी वरन् कि ऐसी जांच क लिए कानून अथवा सम्बंधित इकरारनामे में प्रावधान हो। साथ ही यह भी निष्कर्ष लिया गया कि जिन गैर-सरकारी उद्योग संगठनों आदि को सरकार से सहायता अनुदान (Grant in aid) मिलता हो उनके लेखाओं की आडिट द्वारा परीक्षात्मक जांच (Test audit) प्रारम्भ कराई जाये।^२

जनसेवा समिति द्वारा विभागों के खर्चों में पाई जाने वाली प्रशासनिक भ्रष्टियों का उल्लेख किया जाता है अनुचित व्यय एवं अपव्यय के मामलों का उद्घाटन किया जाता है। सेवा सही रूप में रहे गये हैं अथवा नहीं इसकी जांच की जाती है, खरीद के समय पर्याप्त सावधानी एवं बुद्धिपूर्ण ढंग से कार्य करने को कहा जाता है। यदि समिति पाती है कि किसी विभाग के अधिकारी द्वारा सावजनिक धन का दुरुपयोग किया गया है तो वह उसको दण्ड देने की सिफारिश भी कर सकती है।^३ अपने इन विभिन्न कार्यों के आधार पर इस समिति ने भारतीय व्यवस्थापिकाओं में एक विशेष स्थान बना लिया है। मि एस एस मूर (Mr S S Moore) लिखते हैं कि इसने अनेक गड़बड़ियों एवं अपव्ययों का भण्डाफोड किया है भूत इस समिति के प्रति नागरिक सेवा में जो भय एवं सम्मान है वह इसकी शक्तियों के अनुपात में अधिक है।^४ इस

1. R L A, P A C, 6th Report, 1st Part 1959 P P 1-2

2. Ibid, P 3

3. राजस्थान विधान सभा की जनसेवा समिति ने अपने छठे प्रतिवेदन में विकास एवं योजना विभाग से सम्बंधित दृष्टिकोणों की खरीद में होने वाली हानि के बारे में विचार करने के बाद संबंधित विभाग के इस कथन का विरोध किया कि उनमें यहाँ ने किसी भी अधिकारी ने कोई भ्रष्टि नहीं की है भूत किसी क विषय कार्यवाही की आवश्यकता नहीं है। वस्तुस्थिति के पूरा अध्ययन के बाद समिति ने कहा कि उसकी राय में विकास विभाग के अधिकारियों द्वारा इस खरीद में जो गलती की गई है वह शम्भ नहीं है। समिति यह चाहती है कि अपराधी अधिकारियों को उचित दण्ड दिया जाये ताकि भविष्य में इस प्रकार की घटनाओं की पुनरावृत्ति न हो।

(Ibid P 14)

4. "It has exposed many blunders and extravagances and therefore the respect and fear entertained in the civil service towards 'this Committee' may seem out of proportion to its powers"

दृष्टि से यह सुझाया गया कि अपव्यय एवं दुर्घट्य पर बहुत कुछ रोक लगाने के लिए निडरतापूर्ण मण्डाफोड़ अत्यन्त उपयोगी एवं पर्याप्त सिद्ध हो सकता है।¹ जन-लेखा समिति द्वारा जो नियंत्रण रखा जाता है उसकी प्रकृति के आधार पर यह छः प्रकार का होता है। प्रोफेसर बी. बी. जेना के कथनानुसार ये छः प्रकार के हैं—विशेषज्ञ का नियंत्रण (Expert Control), वित्तीय नियंत्रण (Financial Control), न्यायिक नियंत्रण (Judicial Control), गैर-दलील नियंत्रण Non-Party Control), प्रतिरोधक नियंत्रण (Deterring Control) एवं क्रियातीत नियंत्रण (Post-Mortem Control)।²

भारतीय व्यवस्थापिकाओं में यद्यपि जनलेखा समिति कुशलतापूर्वक उपयोगी कार्य कर रही है किन्तु फिर भी कुछ ऐसी स्थितियाँ हैं जिनके कारण इस समिति के हाथ बंध जाते हैं और यह वह कार्य नहीं कर पाती जो कि यह कर सकती थी। इस संवन्ध में प्रथम उल्लेखनीय बात यह है कि इस समिति का समस्त परीक्षण भारत के कम्पट्रोलर एवं आडीटर जनरल के प्रतिवेदन पर निर्भर करता है और इसलिये जबतक यह प्रतिवेदन सदन के सम्मुख नहीं आ जाता उस समय तक समिति क्रियाहीन बनी रहती है। क्योंकि इसके बिना यह अपना कार्य प्रारम्भ ही नहीं कर सकती। दूसरे, यह समिति उन विषयों के सम्बन्ध में जांच करने की शक्ति नहीं रखती जो कि सी० तथा ए० जी० (Comptroller and Auditor General) के प्रतिवेदन में नहीं उठाये गए हैं। तीसरे, समिति के सदस्य प्रायः विशेषज्ञ नहीं होते वे मूल रूप से राजनीतिज्ञ होते हैं। इसके अतिरिक्त अन्य कार्यों में भी उनकी रुचियाँ बँटी रहती हैं। किसी कार्य में विशेषज्ञता प्राप्त करने के लिए जिस श्रम, शक्ति, समय एवं लगन की आवश्यकता रहती है वह प्रायः उनके पास अतिरिक्त मात्रा में नहीं मिल पाता। इस प्रकार समिति के सदस्य अपने विषय के गैर-विशेषज्ञ (Laymen) होते हैं। कठिनाई उस समय उत्पन्न होती है जबकि ये गैर-विशेषज्ञ सदस्य उन गवाहियों से प्रश्न पूछते हैं जो कि अपने विषय के पूरे जानकार होते हैं। अतः यह स्वामाधिक है कि समस्त पूछताछ सामान्य ज्ञान पर ही आधारित होगी। चौथे, जनलेखा समिति की नियुक्ति का एक बुरा परिणाम बताते हुए कुछ विचारक यह मानते हैं कि इसके कारण व्यवस्थापिका वित्तीय विषयों पर नियंत्रण के कार्य में रुचि लेना छोड़ देती है।— समिति की रचना के बाद वह यह सोच लेती है कि उसने अपनी सत्ता का हस्तांतरण कर दिया। ऐसी स्थिति में इन विचारकों को यह आशंका रहती है कि जनलेखा समिति जैसा छोटा-सा निकाय किसके-सावर्जनिक व्यय पर प्रभावशाली नियंत्रण रख पायेगा। यदि कहीं गबन या अपव्यय का मामला हुआ तो ये चन्द सदस्य किस प्रकार सत्ताधारियों के विरुद्ध आवाज उठा सकेंगे। सरकार द्वारा आसानी से इस समिति की मिफारिशों को ठुकराया या रही की टोकरी में डाला जा सकता है। यह भी हो सकता है कि सरकार शब्दों में इस प्रतिवेदन को स्वीकार कर ले किन्तु व्यवहार में उसको कोई महत्व ही न दे। असल में यह नियंत्रण तभी प्रभावशाली

1. Taylor, 216-217, Kilpin, 59.

2. Prof. B. B. Jena, op. cit. P. 196.

होगा जबकि व्यवस्थापिका इसमें सक्रिय रुचि ले। पाचगें, जनलेखा समिति की उपयोगिता पर एक मुख्य सीमा इसके अधिकार क्षेत्र की प्रकृति के परिणामस्वरूप स्वतः ही लग जाती है। यह समिति देखती है कि किया गया व्यय विनियोग के अनुकूल या अथवा नहीं। इस प्रकार इसका अध्ययन उस खर्च के सम्बन्ध में होता है जो कि किया जा चुका है। यह कार्यान्वीत अध्ययन (Postmortem study) एक प्रकार से उगी तरह है जिस तरह घोड़ा निकल जाने के बाद घुड़साल के दरवाजे को बंद करना। इसके अतिरिक्त जिन नीतियों पर विनियोग आधारित रहते हैं वे भी इस समिति के अधिकार-क्षेत्र से बाहर रहते हैं। इस प्रकार यह समिति प्रशासकीय फौजस खर्ची को रोकने में अत्यंत उपयोगी है किन्तु यह व्यवस्थापिका द्वारा अपनाई गई अपव्ययण नीतियों के विरुद्ध कुछ भी कर सकने में असमर्थ रहती है।

जनलेखा समिति के संगठन, स्वरूप एवं कार्य-प्रणाली की ओर विभिन्न आलोचनाएं की गई हैं उनमें निःसंदेह कुछ सत्यता का भाव अवश्य है किन्तु फिर भी इनको प्रसरण सत्य नहीं कहा जा सकता। समिति एक छोटा निकाय होते हुए भी पर्याप्त महत्वपूर्ण एवं प्रभावशाली ढंग से कार्य कर रही है, यह उनके वास्तविक व्यवहार के निरीक्षण से ज्ञात हो जाता है। समिति के संवत्सरीय मध्यमि अपने कार्य के पूर्ण विशेषज्ञ नहीं होते किन्तु फिर भी अनुभव एवं व्यवहार से उनमें इतनी योग्यता आ जाती है जितनी कि समिति विनियोगों का निर्वाह करने के लिए जरूरी होती है। व्यवस्थापिका जनलेखा समिति को उत्तरदायित्व सौंप कर वित्तीय मामलों से पूरी तरह उदासीन हो जाती हो यह कहना बिल्कुल गलत है क्योंकि समिति के अतिरिक्त कुछ अन्य माध्यमों से भी वह प्रशासन पर वित्तीय नियंत्रण रखती है। जहां तक कार्यान्वीत अध्ययन की उपयोगिता का प्रश्न है उस सम्बन्ध में सिडनीवेब (Sidney-Webb) का वह लोकप्रिय कथन अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रतीत होता है कि यह एक तथ्य है कि कार्यान्वीत परीक्षण (Postmortem examination) से मरीज को जिंदा नहीं रखा जा सकता किन्तु यह इस बात का प्रमाण नहीं कि कार्यान्वीत परीक्षण की व्यवस्था के अस्तित्व से हत्याओं को न रोका जा सके। इसके विपरीत जनलेखा समिति ने एक न्यायिक, वैयक्तिक और विशेषज्ञ निकाय के रूप में सभी के दिलों में यह विश्वास पैदा कर दिया है कि यह बनी रह सकेगी तथा सामाजिक धन पर नियंत्रण रखने वाले यंत्र के रूप में उपयोगी कार्य करेगी।

जन-लेखा समिति के संगठन में सुधार करने के लिए विभिन्न प्रकार के सुझाव दिये गये हैं। प्रो० बी० बी० जेना ने इस सम्बन्ध में तीन सुझाव प्रस्तुत

1. "The fact that postmortem examination does nothing to keep the patient alive is no proof that existence of a system of postmortem examinations does not prevent murders"

—Sidney Webb, In his Evidence before the
National Expenditure Committee, Ninth Rep
of the Comm P 138

किये हैं।¹ उनका प्रथम सुझाव यह है कि समिति के सभापति को विरोधी दल के सदस्यों में से स्वीकर द्वारा मनोनीत किया जाना चाहिए। दूसरे, समिति के सदस्यों की संख्या अधिक होनी चाहिए, यह इसलिए ताकि समिति प्रति वर्ष सभी सरकारी विभागों की जांच कर सके। वर्तमान व्यवहार के अनुसार समिति अपने अध्ययन के लिए केवल कुछ विभागों को ही छांट लेती है और जिस विभाग का जिस वर्ष परीक्षण किया गया है उसका परीक्षण कई वर्ष बाद में किया जायगा। इस व्यवस्था से नियंत्रण अधिक सफ़स एवं सार्थक नहीं बन पाता। यदि समिति को बीस विभागों का अध्ययन करना है तो इसके लिए कम से कम बीस ही उप-समितियाँ नियुक्त करनी होंगी। यदि एक उप-समिति में तीन सदस्य भी हुए तो जनलेखा समिति में कम से कम साठ सदस्य होने चाहिए। यह सुझाव केवल उपयोगिता एवं व्यवहारिकता को ध्यान में रखते हुए ही प्रस्तुत किया गया है। इसे प्रस्तुत करते समय समिति की मूल प्रकृति को भुला दिया गया है, जिसके अनुसार केवल कुछ ही व्यक्तियों का निकाय एक समस्या पर गहनतापूर्वक छानबीन कर सकता है तथा उसके व्यवहार में अनौपचारिकता बर्ती जा सकती है। साठ व्यक्तियों की समिति में ये दोनों ही बातें संभव नहीं हो सकती। तीसरे, यह सुझाया गया है कि ब्रिटिश व्यवहार के उदाहरण को अपनाते हुए इस समिति की सिफारिशों का एक संक्षिप्त विवरण (Epitoms) रखा जाये जिससे कि आवश्यकता पड़ने पर उन्हें संदर्भित किया जा सके।

प्राक्कलन समिति (Estimates Committee)

प्राक्कलन समिति वित्तीय समितियों में एक अन्य वित्तीय समिति है जो कि सार्वजनिक वित्त पर व्यवस्थापिका के नियन्त्रण को क्रियान्वित करने में योगदान करती है। जन-लेखा समिति का कार्य यद्यपि अत्यन्त महत्वपूर्ण रहता है किन्तु यह उस समय कार्य करना प्रारम्भ करती है जबकि धन खर्च किया जा चुका होता है। ऐसी स्थिति में किसी ऐसी समिति की आवश्यकता है जो कि उस समय पर्यवेक्षण रख सके जिस समय कि धन खर्च किया जा रहा है। प्राक्कलन समिति इस आवश्यकता को पूरा करती है। इस प्रकार यह समिति जन लेखा समिति की अनुपूरक होती है। व्यवस्थापिकाओं द्वारा वित्तीय नियंत्रण को प्रभावशाली रूप से तभी रखा जा सकता है जबकि अनुमानों एवं लेखों की गहराई से जांच की जाय। सदन अपने बड़े आकार एवं विस्तृत कार्य भार के कारण यह सब नहीं कर सकता। ऐसा करने के लिए न तो उसके पास समय है और न ही पर्याप्त योग्यता। प्राक्कलन समिति द्वारा उन अनुमानों की जांच की जाती है जिन्हें कि वह उपयुक्त समझे और इसके बाद वह नीति की उपयुक्त वचन के लिए सुझाव प्रस्तुत करती है। यह समिति व्यवस्थापिका के जीवन में एक महत्वपूर्ण स्थान रखती है—क्योंकि इसका सम्बन्ध वित्तीय प्रशासन की महत्वपूर्ण समस्या से रहता है। विन्सटन चर्चिल (Winston Churchill) ने एक बार कहा था कि वित्तीय प्रश्नों के तीन रूप होते हैं ये हैं—नीति (Policy), योग्यता (Merit) और अंकेक्षण

(Audit) । इनमें से प्रथम प्रश्न के लिए मन्त्रि-मण्डल होना है और द्वितीय के लिए जन-सेवा-मण्डल । इस प्रकार इन दोनों के बीच एक रिक्त स्थान रह जाना है और वह है व्यय की उपयुक्तता का निर्धारण । यदि इस प्रश्न को अग्रहीत करना कर दी जाय तो वित्तीय नियंत्रण की प्रभावशील नहीं कहा जा सकता । यह जरूरी है कि न्यायपालिका वचतपूर्ण तरीके से कार्य करे और अपव्यय न करे । बी० बी० जेना लिखते हैं कि खर्च में मितव्ययिता के परि-

इससे वायकुशलता अपने आप प्राप्त हो जाती है । प्रशासनिक प्रक्रियाओं में वचत की व्यवस्था के लिए प्रयास उसी समय किया जा सकता है जबकि व्यय नहीं किया गया है अर्थात् अनुमानों की स्थिति में ही ऐसा किया जा सकता है ।

भारत में प्राक्कलन समिति का गठन लोकसभा स्तर पर अप्रैल १९५० में हुआ । इससे पहिले केन्द्र में केवल एक स्थायी वित्त समिति (Standing Finance Committee) कार्य कर रही थी जिसमें व्यवस्थापिका के सदस्य होते थे और वित्त मंत्री को इसका समापति बनाया जाता था । यह समिति सदन के प्रति उत्तरदायी नहीं थी । इसके कार्य भी सीमित थे । स्थायी वित्त-समिति १९५२ में आम चुनाव होने तक कार्य करती रही । इस प्रकार १९५० से लेकर १९५२ तक की प्राविधिक सत्र में तीन वित्तीय समितियां कार्य कर रही थीं—जन-सेवा, स्थायी वित्त, एवं प्राक्कलन । कई बार इनके कर्तव्यों के बीच भ्रम पैदा हो जाता था और प्रत्येक बिना प्रभावशील समन्वय के अपने रूप में कार्य कर रही थी ।^१ बेट ब्रिटेन में तथा मारतीय सत्र में प्राक्कलन समिति की स्थापना के पीछे मूल मान्यता एक जैसी है और वह यह है कि सदन की एक प्रतिनिधि समिति को सरकार के व्यय के अनुमानों का विस्तार के माय परीक्षण करना चाहिए । भारत की मधीय व्यवस्था में प्रान्तों के लिए अलग से सविधान नहीं है । उनका प्रशासन केन्द्रीय सरकार की तरह ही संचालित किया जाता है । राज्यों की समिति व्यवस्था का संगठन एवं संचालन केन्द्रीय व्यवहार से प्रेरित होता है । राजस्थान में ग्रन्थ समितियों की भांति प्राक्कलन समिति भी बहुत कुछ लोकसभा की प्राक्कलन समिति की भांति ही कार्य करती है ।

राजस्थान विधान सभा की प्राक्कलन समिति का गठन सर्वप्रथम ३१ मार्च १९५३ को किया गया और इसने अपनी प्रथम प्रारम्भिक बैठक २९ अप्रैल १९५३ को की । इस समिति में अधिक से अधिक पन्द्रह सदस्य हो सकते हैं ।^२ राजस्थान विधान सभा की प्राक्कलन समिति के सदस्यों को

1 "Economy in expenditure would lead the efficiency of administration Economy and efficiency are always linked together, hand in hand" —B B Jena, op. cit., P. 126

2 Morris Jones, P. P. 297 98

3. Rule—232 (1)

यह संख्या उत्तर प्रदेश विधान सभा की प्राक्कलन समिति के सदस्यों की संख्या से भिन्न है, जहाँ कि इस समिति में पच्चीस सदस्य होते हैं। इस समिति की सदस्यता के लिए यह योग्यता रखी गई है कि प्रत्याशी को राजस्थान विधान-सभा का सदस्य होना चाहिए। ऐसा इसलिए रखा गया है क्योंकि यह समिति मूलतः विधान सभा की समिति है और एक प्रकार से विधान सभा के कार्यों की ही सम्पन्न करती है। बाहर वाले लोग सरकार की वित्तीय नीतियों या व्यवहारों की आलोचना करने या निर्देशित करने के लिए न तो योग्य होते हैं और न वाञ्छनीय ही। एक दूसरा कारण इसका यह हो सकता है कि यदि समिति में बाहर से सदस्यों को लिया जाये तो इसके सुझाव, सिफारिशें एवं आलोचनाएँ इतनी प्रभावशील नहीं होंगी तथा सरकार उन्हें आसानी से भुला सकती है। इस समिति के सदस्य प्रति वर्ष सदन द्वारा चुने जाते हैं। इनका चुनाव सदन के सदस्यों में से ही एकल संक्रमणीय मत पद्धति के आनुपातिक प्रतिनिधित्व द्वारा किया जाता है। समिति की सदस्यता के लिए एक अन्य शर्त यह है कि प्रत्याशी को मंत्री मंडल का सदस्य नहीं होना चाहिए। यदि कोई व्यक्ति समिति में चुने जाने के बाद मंत्री बन जाता है तो उसी दिन से उसकी समिति की सदस्यता समाप्त हो जाती है। इस योग्यता का समिति के कार्यों की प्रकृति को देखते हुए अपना विशेष महत्व है। समिति सरकारी विभागों पर वित्तीय नियंत्रण रखती है तथा इस सम्बन्ध में गहरी छान-बीन करती है और एक व्यावहारिक दृष्टि से किसी भी अपराधी को स्वयं के मामले में न्यायाधीश नहीं बनाया जा सकता। समिति का कार्यकाल एक वर्ष से अधिक नहीं होगा।¹ किन्तु एक सदस्य के द्वारा चुने जाने पर कोई रोक नहीं लगाई गई है। इसके विपरीत प्रायः यह ध्यान रखा जाता है कि एक सदस्य को कम से कम दो या तीन वर्ष तक समिति में रखा जाय। यह विचार कई दृष्टियों से महत्वपूर्ण है—इसका प्रथम कारण यह है कि हमें मानकर चलना चाहिए कि कोई भी नया सदस्य समिति में प्रवेश पाने के बाद उसके कार्य को समझने में आधा या पूरा वर्ष ले सकता है; और यदि एक वर्ष बाद ही समिति से उसका सम्बन्ध छुड़ा दिया जाय तो यह उसकी योग्यता एवं सामर्थ्य के प्रति न्याय नहीं माना जायेगा। उचित यह रहेगा कि सदस्य ने जो इतने समय समिति में रह कर उसकी प्रक्रिया एवं लक्ष्यों का वास्तविक ज्ञान प्राप्त किया है उसे वह काम में ला सके। दूसरे, वह अपने अनुभव को तभी काम में ला सकेगा जब कि उसे पहिले वाले स्थान पर ही दुबारा सेवा करने का अवसर प्रदान किया जाय। तीसरे, समिति को सरकारी विभागों का अध्ययन करना होता है, उन पर पर्याप्त विचार-विमर्श करना होता है और उसके बाद वह किन्हीं निर्णयों पर पहुँचती है। कई एक कारणों से यह बड़ा कठिन बन जाता है कि समिति अपना अंतिम प्रतिवेदन एक वर्ष के समय में ही प्रस्तुत कर दे। ऐसी स्थिति में एक समिति के अधूरे कार्य को आने वाली दूसरी समिति द्वारा ही पूरा किया जायेगा। राजस्थान विधान सभा की प्राक्कलन समिति द्वारा जो प्रथम प्रतिवेदन प्रस्तुत किया गया उसकी भूमिका में समिति के समापति ने इस बात का उल्लेख किया है कि यह प्रति-

वेदन मिट्टने वर्ष की प्राक्कलन समिति द्वारा तैयार किया जा चुका था किन्तु कुछ तकनीकी कठिनाइयों के कारण इसे पिछले वर्ष सदन में प्रस्तुत नहीं किया जा सका। समिति ने उन सभी तकनीकी मामलों का परीक्षण किया और प्रतिवेदन में कुछ छोटे मोटे परिवर्तन भी कर दिये। किसी समिति का कार्य अधूरा रहना कोई अपवाद नहीं है। इस सच्य से सब्र रह कर ही भरण कार्य के लिए पर्याप्त प्रावधान किया गया है। नियमानुसार यदि कोई समिति अपना कार्य—काल समाप्त होने से पहिले या समिति भंग होने से पहिले अपने कार्य को समाप्त नहीं कर पाती तो नयी समिति इस कार्य को सम्भाल लेगी और वहीं से प्ररम्भ करेगी, जहा पर कि पहिले वाली समिति रुक गई थी।^१ इन सभी परिस्थितियों पर विचार करने के बाद सदन ने यह निर्णय लिया कि समिति के कार्यों में कुशलता लाने के लिए और देरी तथा दोहराव को रोकने के लिए यह उचित रहेगा कि एक सदस्य समिति में दो या तीन धप बना रहे।

अनुमान समिति का गठन उसके चुनाव के लिए रखे गए एक मोशन (Motion) के आधार पर किया जाता है। यह मोशन मंत्रीमण्डल के किसी सदस्य द्वारा और विशेषकर मुख्यमंत्री द्वारा रखा जाता है। प्रथम प्राक्कलन समिति के गठन के लिए इस प्रकार का मोशन सरकारी मुख्यमंत्री जयनारायण व्यास द्वारा प्रस्तुत किया गया था।^२ सन् १९५७ की प्राक्कलन समिति के गठन के लिए प्रस्ताव वित्तमंत्री श्री हरिभाऊ उपाध्याय द्वारा किया गया।^३ स्पीकर द्वारा इन मोशनों पर सदन की स्वीकृति ली जाती है और उसके बाद वह उन दिनों की घोषणा करता है जिन पर कि नामजदगी फार्म लिए जाएंगे तथा यदि आवश्यक हो तो चुनाव कराए जाएंगे। समिति की सदस्यता के लिए भरे गए नामजदगी पत्रों को विधानसभा के सूचना कार्यालय (Notice Office) में लिखा जाता है। इन सबके लिए निश्चित समय निर्धारित कर दिया जाता है। कभी-कभी ऐसे भी भवसर आ जाते हैं जबकि नामजदगी पत्र इतने लोग नहीं भरते जितने कि सदस्य निर्वाचित किए जाने हैं। प्रथम प्राक्कलन समिति के गठन के समय ही अध्यक्ष को केवल तीन नामजदगी फार्म प्राप्त हुए जो कि सर्जरी मुखदयाल

1 Rule—210

2 प्राक्कलन समिति के हेतु प्रस्ताव करते समय २४ फरवरी, १९५३ को मुख्य मंत्री श्री जयनारायण व्यास ने कहा—

'Sir, I beg to move the following motion that the members of this house do proceed to elect in the manner required by sub-rule (2) of the rule 189 of Rules of Procedure and Conduct of Business in the Assembly, 15 members from

मिहू संघू, मानसिंह महार और एच० के० व्यास द्वारा भरे गए। इस पर अध्यक्ष ने सदन से पूछा कि क्या इन सभी को निर्वाचन मान लिया जाए और रिक्त स्थानों की पूर्ति कर ली जाए क्योंकि नाम रिक्त स्थानों की संख्या के अनुसार नहीं थे।¹ इस प्रश्न पर विरोधी दल के सदस्यों एवं सरकार के बीच पर्याप्त बहम हुई। श्री एच० के० व्यास का मत था कि जितने भी नामजदगी फार्म आए हैं उनको स्वीकार करके समिति की रचना की जाए। किन्तु मुख्यमंत्री श्री जयनारायण व्यास और श्री जशवंतसिंह का मत था कि नामजदगी फार्म नए सिर से आमन्त्रित किए जाएं। अध्यक्ष ने अपना निर्णय देते हुए यह बताया कि जितने नामजदगी फार्म आए हैं उनसे समिति की गणपूर्ति नहीं हो पाती है; इसलिए इनको समिति के गठन का आधार नहीं बनाया जा सकता। परिणामस्वरूप नाम-जदगी फार्म भरने का समय बढ़ा दिया गया और उन्हें नए सिर से आमन्त्रित किया गया।

नामजदगी फार्म भरे जाने के बाद किसी निर्धारित दिन उनकी छान-बीन (Scrutiny) की जाती है। इस अवसर पर वे सदस्य उपस्थित हो सकते हैं जो कि ऐसा करना चाहें। नामजदगी फार्म वापस लेने के लिए एक-दो दिन का समय दिया जाता है और यदि चुनाव कराया जाना जरूरी हो तो उसके लिए लगभग एक सप्ताह का समय दिया जाता है।

प्रथम प्राक्कलन समिति गठित हुई जिसका महारावल सग्रामसिंह को सभापति बनाया गया। इस समिति के सदस्यों की घोषणा ३१ मार्च १९५३ को की गई थी किन्तु २२ अप्रैल, १९५३ तक इसने कोई कार्य करके नहीं दिखाया। ऐसी स्थिति में विरोधी दल के नेता जशवंतसिंह को यहां तक कहना पड़ा कि कुछ दिनों पहले जनलेखा समिति और प्राक्कलन समिति का चुनाव हुआ था। इन समितियों का चुनाव हो गया है और आज तक आफीशली सुनने में नहीं आया है। क्या इन कमेटियों की काम करने की इच्छा है? कब और क्या करेंगी? इसका चेयरमैन कौन होगा? इसके बाद उसी दिन समिति के सभापति के नाम की घोषणा कर दी गई।²

प्राक्कलन समिति के सदस्य अपनी सदस्यता से त्याग-पत्र दे सकते हैं। यह त्याग-पत्र स्वयं सदस्य द्वारा समिति के सभापति को दिया जाता है और स्पीकर द्वारा इसकी सूचना सदन को दी जाती है। प्राक्कलन समिति से जब श्री सम्प्रताराम ने त्याग पत्र दिया तो २ मार्च, १९५५ को इसकी सूचना स्पीकर द्वारा सदन को दी गई।³

1. "Now should we take all these and fill the vacancies. The names are not according to the member of vacancies."

—R. L. A. Budget session Proceedings, 25th Feb., 1953
Vol. III, No. 12, P. 905

2. R. L. A. Budget Session Proceedings, 22nd April, 1953, Wednesday, Vol. III, No. 30, P. 2263

3. Ibid, P. 2317

4. R. L. A. Proceedings, 2nd March, 1955, Vol. VI, No. 3, P. 88

जिस समय राजस्थान राज्य का पुनर्गठन किया गया, सदन की कार्यवाही के लिए राज्य पुनर्गठन अधिनियम १९५६ की धारा ३२ के अन्तर्गत पुनः से संस्थापित नियम बनाए गए। इन नियमों में यह प्रावधान था कि अध्यास द्वारा प्राकृतन समिति (और जनसेवा समिति भी) के सदस्यों की नामावली बनाई जा सकती थी। यह व्यवस्था इसलिए की गई क्योंकि एकल-सकलनीय मन की प्रस्तावी द्वारा निर्वाचन कराए जाने में अधिक समय की आवश्यकता थी। इन शक्ति का प्रयोग करने हुए सन् १९५६ की प्राकृतन समिति के सदस्यों को मनानीत किया गया।^१

प्राकृतन समिति को नियमानुसार अनेक महत्वपूर्ण कार्य सौंपे गए हैं। शीत हम समिति के कार्यों का सही-सही क्षेत्र परिभाषित नहीं किया जा सकता। सामान्य रूप से कहा जाना है कि यह किन्हीं विशेष प्रस्तावों पर अपना ध्यान केन्द्रित नहीं करती है किन्तु पूरे लोक प्रशासन के सम्पूर्ण क्षेत्र पर निरन्तर ध्यान के प्रश्न के सम्बन्ध में विचार करती है। यह विभिन्न विभागों के अनुमानों का परीक्षण करती है इसलिए नहीं कि वह उनको पूरी तरह से बदल दे किन्तु इसलिए कि वह सरकार का भागदर्शन कर सके। समिति चाहे तो अपने परीक्षण की जारी रखने हुए भी सदन के सम्मुख अपनी प्रगति से सम्बन्धित प्रतिवेदन प्रस्तुत कर सकती है।^२ समिति एक ही समय में सभी विभागों के अनुमानों पर विचार नहीं करती किन्तु प्रत्येक वर्ष यह कुछ विभागों को छोट में ले ले तथा तीन या चार वर्षों में सभी विभागों को पूरा कर पाती है। लोकसभा में प्रथम स्थान पर दादा साहिब फालके के कथनानुसार इस समिति द्वारा की गई मोड़-बीन विस्तृत होनी चाहिए ताकि यह सरकार के व्यय एवं नीतियों पर प्रभाव रख सके। इसके अध्ययन की प्रकृति विस्तृत होने के कारण किसी विभाग की अवहेलना की जाया नहीं रहनी क्योंकि एक प्रकार से वे सभी परस्पर सम्बन्धित रहते हैं। इनको एक-दूसरे में धकेल करके उनमें से किसी भी एक का सम्पूर्ण चित्र नहीं देखा जा सकता।

समिति के कार्यों का विस्तृत विवरण राजस्थान विधानसभा के प्रक्रिया एवं कार्य-अनुसूची के नियमों में दिया गया है। समिति का प्रथम कार्य यह है कि वह अनुमानों के पीछे जो नीति है उसको ध्यान में रखकर निम्नलिखित प्रश्नों के निश्चय करे—

.....

ऊँचे अन्तर्गत ठीक प्रकार रखा गया है भ्रष्टा नहीं। पीछे अनुमानों को विधान सभा में किस रूप में प्रस्तुत किया जाए इस सम्बन्ध में अपना सुझाव प्रस्तुत करे।^३

१ R. L. A. Proceedings, 12th December, 1956, Wednesday, Vol. I, No 9, P. 716

2. Rule—233

3. Rule—231

प्राक्कलन समिति के इस कार्य-क्षेत्र को देखने के बाद यह कहा जा सकता है कि यह सदन की एक अत्यन्त महत्वपूर्ण समिति है। श्री भावलंकर ने बताया है कि जब केन्द्रीय स्तर पर इस समिति ने कार्य प्रारम्भ किया तो इसके दो उद्देश्य थे, प्रथम-देश की सर्वश्रेष्ठ सरकार और दूसरे, सामान्य जन का लाभ। राजस्थान विधान मन्त्री की प्राक्कलन समिति द्वारा अब तक किए गए कार्य को कई दृष्टिकोणों से देखा जा सकता है। प्रथम, इसने एक प्रहरी का कार्य किया है। एक वित्तीय समिति होने के कारण इसके मुख्य कार्यों का सम्बन्ध प्रायः सरकारी व्यय से रहता है। यह वैकल्पिक रूप से विभागों को देखती रहती है कि वे एक विशेष वर्ष के लिए किस प्रकार अनुमान तैयार कर रहे हैं। यदि अनुमान के किसी मद में सरकार एवं सम्बन्धित विभाग को बिना अधिक हानि पहुंचाए कटौती की जा सके तो समिति उस मद के अध्ययन पर अपना ध्यान केन्द्रित करती है। यदि पर्याप्त विचार के बाद समिति उसी निष्कर्ष पर आए जिससे कि उसने प्रारम्भ किया है तो वह अपने प्रतिवेदन में इस बात की सिफारिश करेगी कि अमुक मद सार्वजनिक धन का अपव्यय है और सरकार को उसे रोकना चाहिए। यह मितव्ययता की प्रक्रिया है जिसके द्वारा समिति कार्यपालिका पर नियन्त्रण रखती है। यह व्यवस्था का, जनता के प्रतिनिधियों का एवं सार्वजनिक धन के स्वामियों का नियन्त्रण है। इस प्रकार की फीजूल खर्चियों के विरुद्ध समिति समय समय पर सिफारिश करती रहती है। उदाहरण के लिए सन् १९५३ की समिति ने पी० डब्ल्यू० डी० विभाग पर अपने तृतीय प्रतिवेदन के पैरा ६: में यह सिफारिश की कि दवाइयों के लिए दो सौ रुपये के मूल्य का वजट प्रावधान भुक्तिकल से ही न्यायपूर्ण कहा जा सकता है क्योंकि ये सुविधाएं पहले से ही मौजूद हैं। दूसरे, समिति द्वारा प्रशासकीय कार्यकुशलता के लिए महत्वपूर्ण प्रयास किया जाता है। समिति का यह मुख्य कार्य है कि वह सरकार के उन कार्यों का परीक्षण करती है जिनके द्वारा प्रशासकीय कार्यकुशलता की जड़ें ढीली होती हैं। इसके बाद समिति उन विषयों का उल्लेख करती है जो कि प्रशासन के सहज संचालन के मार्ग की बाधाएं हैं। एक बार जब समिति ने यह देखा कि पी० डब्ल्यू० डी० विभाग के मुख्य अभियन्ताओं की वेतन शृंखला में असमानता है तो उसे लगा कि यह इन अधिकारियों के बीच असहयोगपूर्ण सम्बन्धों का कारण बन सकती है। समिति ने कहा कि कुल आय में असमानता, समान स्तर के अधिकारियों के बीच दिल की जलन का कारण बन जाती है। इन मुख्य अभियन्ताओं के वेतन स्तर को निश्चित न करना उल्लेखनीय बात है और यह सेवाओं की कार्यकुशलता पर घातक प्रभाव डालेगी। अतः समिति यह सिफारिश करती है कि वर्तमान विरोधपूर्ण सम्बन्धों को दूर करने के लिए मुख्य अभियन्ताओं के पद की वेतन शृंखला निश्चित की जानी चाहिए। तीसरे, प्राक्कलन समिति जन सेवक के रूप में

1. "Disparity in the emoluments causes heart-burning amongst the officers of equal rank. The omission to fix the grades of these chief engineers is a glaring one and may eventually tell upon the efficiency of the services. It is therefore, strongly advised that uniform scales of pay should be fixed

कार्य करती है। कार्यकुशलता बनाने काप में कोई सक्षम नहीं होती वह तो जन-कल्याण के सक्षम को प्राप्त करने के लिए एक साधन मात्र है जिसकी साधना के लिए व्यवस्थापिका और कार्यपालिका सदैव ही प्रयत्नशील रहनी हैं। यदि किसी घबराहट में मितव्ययता एवं जन-मुक्ति के बीच भयंकर उदात्त हो जाए तो समिति द्वारा बाद वाले को प्राथमिकता दी जाती है। समिति ने अपने उद्घरण प्रतिवेदन में यह बताया कि यदि बीकानेर के कुछ बगनों से सम्बन्धित बगीचों में पानी दिया जाता आवश्यक है तो केवल मितव्ययता के नाम पर हमारी घबराहट नहीं हो जानी चाहिए इस प्रकार व विषयों में गर्व में मितव्ययता को एक मात्र मानक नहीं बनाता चाहिए। इन मन्त्रालय बगनों की रक्षा के लिए जल का वितरण सरकारी मन्त्र पर दिया जाना चाहिए। इसी प्रकार जब समिति मरठपुर में कृषि विभाग का मुख्य कार्यपालन रखने के नीतिगत विचार कर रही थी तो उसने वित्तीय मितव्ययता के स्थान पर जनता की मुक्ति पर जोर दिया। चौथे प्राक्कलन समिति एक निर्देश के रूप में भी कार्य करती है। इसके द्वारा सरकार को वैकल्पिक नीतियाँ सुनायी जाती हैं ताकि प्रशासन में कार्य-कुशलता एवं मितव्ययता बनाए रखी जा सके। यह समिति की सिफारिशों का एक विवेचनात्मक पहलू है जिसके अनुसार यह विभागों के कार्यभार के लिए उत्तरदायी कारणों का उत्प्रेषण करती है। इस प्रकार विवेचनात्मक एवं निष्पक्षिक दोनों ही रूपों में समिति सरकारी नीति को प्रभावित करने का प्रयास करती है ताकि उसे समग्र जनता के लिए उपयोगी एवं लाभदायक बनाया जा सके और प्रजातन्त्रीय सरकार समाजवादी समाज की स्थापना करने में सक्षम बन सके।

प्राक्कलन समिति एक ऐसी समिति है जिसका मुख्य कार्य सरकारी व्यय की ध्यान-दीन करने एवं उसे नियन्त्रित करने का होता है। ऐसा करते समय समिति कुछ अनुमानों को धाट लेती है जिसका कि एक विवेक वष में अध्ययन किया जाता है, किन्तु नियमानुसार यह समिति उन प्रश्नों पर विचार नहीं कर सकती जो कि अनुमानों के आधार हैं। यह प्रतिबन्ध सौर समा की प्राक्कलन समिति के अधिकार क्षेत्र पर भी लगा हुआ है। यहाँ प्रश्न यह उठ सक्ता होता है कि नीति शब्द का अर्थ क्या है और किन विषयों को समिति के विचार क्षेत्र से बाहर रखा जाए। सौर समा के स्पीकर ने एक बार अपने निर्देश (Direction) में बताया कि इस शब्द का अर्थ समग्र अथवा व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत नीति से है। यह कार्यपालिका द्वारा बनाई गई नीतियों को अपने कलेवर में नहीं रखती। कार्यपालिका की नीतियों के

for the posts of chief engineers to remove the present anomaly."

—Estimates Committee, 3rd Report (1955-56).

P.W.D. (B&R) R L A Secretariat, Jaipur, P 2. Para 4

1. "False economy in expenditure for the gardens attached to bungalows should not be permitted. To maintain these valuable assets water should be supplied at Govt. cost."

—Ibid P. 5, Para 14

सम्बन्ध में समिति को विचार-विमर्श, अलोचना एवं सिफारिशें करने का अधिकार है किन्तु जो नीतियां संसद या व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकार करनी जाती हैं उनके सम्बन्ध में नाधारण रूप से समिति को कोई शक्ति या अधिकार क्षेत्र प्राप्त नहीं होता। इस प्रावधान के पीछे यह मान्यता है कि समय संसद एक सम्प्रभु निकाय है। उसकी यह सम्प्रभुता केवल चन्द व्यक्तियों के हाथ में नहीं सौंपी जा सकती क्योंकि ऐसा करना अप्रजातान्त्रिक माना जाएगा। नीति के विषय में अपनाए गए इस व्यवहार पर अन्य विचारकों ने निम्न मत प्रकट किया है। उदाहरण के लिए २० नवम्बर, १९५४ को नई दिल्ली में होने वाले प्राक्कलन समिति के समापतियों के सम्मेलन में ट्वेनकोर को चीन की प्राक्कलन समिति के समापति ने कहा कि सदन द्वारा केवल नीति सम्बन्धी विस्तृत सिद्धान्त ही निर्धारित किए जा सकते हैं। यह समिति अनुमानों की विस्तृत छानबीन करती है तथा उनका व्यापक परीक्षण करती है इसलिए इनमें यह योग्यता है। अतः इसे यह शक्ति दी जानी चाहिए कि यह वैकल्पिक नीतियों के रूप में सुझाव प्रस्तुत कर सके। यह हो सकता है कि समिति द्वारा जो नीति सुझाई जाए उस पर व्यवस्थापिका द्वारा व्यापक रूप से विचार कर लिया जाए। यद्यपि यह सच है कि समिति को उन नीतियों पर आपात करने का कोई अधिकार नहीं है जो कि संसद या व्यवस्थापिका द्वारा निर्धारित या स्वीकृत की गई हैं किन्तु फिर भी यदि समिति अपने विचार विमर्श के बाद इस निर्णय पर आए कि सदन की अमुक नीति अव्यय एवं कुल खर्च का कारण बनी है तो वह सदन का ध्यान उसकी ओर आकर्षित कर सकती है। साथ ही अपनाने के लिए वैकल्पिक नीतियां भी सुझा सकती है। लोक सभा की प्राक्कलन समिति को निर्देश (Direction) भेजते समय २ दिसम्बर, १९५४ को स्पीकर ने बताया कि समिति का मूल लक्ष्य यह निश्चित करना है कि धन को ठीक प्रकार निर्धारित किया गया है। किन्तु यदि गहन परीक्षण के बाद यह प्रतीत हो कि धन की एक बहुत बड़ी मात्रा इसलिए बेकार जा रही है क्योंकि कुछ एक गलत नीतियां अपनाई जा रही हैं तो समिति उन दोषों को उल्लेख कर सकती है तथा नीति में परिवर्तन के कारणों को संसद में विचारार्थ प्रस्तुत कर सकती है।¹

प्राक्कलन समिति के कार्य का विवरण देखने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि समिति के कार्य-संचालन के मार्ग में अनेक कठिनाइयां उत्पन्न हो सकती हैं। यह समिति अनुमानों का एक विस्तृत परीक्षण करती है। समिति केवल अनुमानों के अध्ययन से ही अपने आपको मर्यादित नहीं रखती वरन्

1. "The fundamental objectives of the committee are ensuring that money is well laid out, but if on close examination it is revealed that large sums are going to waste because a certain policy is followed, the committee may point out the defects and give reasons for the change in the policy for the consideration of parliament."

—Speaker's direction to the Estimate Committee of Lok Sabha issued on 2nd December, 1959

यह प्रसंगवश निम्नार्थों के संगठन के प्रश्न, सेवा वर्ग की पर्याप्तता, कार्यों की प्रक्रिया भर्ती की व्यवस्था, तकनीकी वायकुशलता और इस प्रकार अनुमानों से सम्बन्धित प्रत्येक विषय से सम्बन्धित रहती है।

द्वितीय ममितिया अर्थात् जन-सेवा समिति एवं प्राक्कलन समिति के संगठन तथा कार्यों से सम्बन्धित विभिन्न समस्याओं को ध्यान में रखते हुए इनके कुशल वाय संचालन के लिए लोक सभा के प्रथम स्पीकर दादा साहिब मावलकर ने कुछ सुझाव प्रस्तुत किए। इन सुझावों का सम्बन्ध विभिन्न पदाधिकारियों से सम्बन्धित प्राक्कलन समिति के सदस्यों के दृष्टिकोण से था। समिति के सदस्य एवं मंत्रियों के पारस्परिक सम्बन्ध के बारे में बताते हुए १ दिसम्बर, १९५० का उन्होंने कहा कि हमें सच्ची प्रजातन्त्रात्मक प्रकृति की परम्पराएँ विकसित करना चाहिए जिनमें द्वारा समिति के सदस्य मंत्रियों को विश्वसनीय प्रतिनिधि एवं मित्र के रूप में देखें। इसके लिए एक मित्र मानसिक दृष्टिकोण की आवश्यकता है। संविधान में चाहे कुछ भी प्रावधान हा इससे कोई फर्क नहीं पड़ता। दादासाहब द्वारा दूसरा सुझाव यह दिया गया कि समिति के सदस्यों को स्थायी नागरिक सेवाओं के साथ भी एक विशय दृष्टिकोण अपनाना होगा। स्थायी सेवाओं के सदस्य देश के सेवक होते हैं। उनका दृष्टिकोण थोड़ा बहुत नौकरशाही प्रकृति का हो सकता है किन्तु वे अपने दिलों में देश की अच्छाई और कल्याण की भावना रखते हैं। इसलिए यह होना चाहिए कि जब कभी हम यह सोचें कि समुक्त चीज गलत है तो हम अपने आपको अधिक कठोरता के साथ अभिव्यक्त नहीं करना चाहिए तथा उनको नौकरशाही अथवा अप्रजातान्त्रिक दृष्टिकोण के लिए भला-बुरा नहीं कहना चाहिए। हमारा प्रयास यह रहे कि उनके साथ अच्छा वातावरण और अच्छे सम्बन्ध बने रहें। जब कभी हम अधिकारियों से कुछ-ताछ कर तो ऐसा करते समय हमें यह मान कर नहीं चलना चाहिए कि वे हमारे विरोधी हैं और हम उनकी तरफ से उनकी गवाहियाँ ले रहे हैं। तीसरे, समिति को एक न्यायिक दृष्टिकोण अपनाना चाहिए। इसका अर्थ यह है कि हमको किन्हीं पूर्व मान्यताओं के आधार पर नहीं चलना चाहिए। हम अध्ययन करें और यह पता लगाए कि सत्य क्या है। यह एक मानवीय ज़रूरत है कि हम केवल अपने एक विशेष दृष्टिकोण को समर्थित करने के लिए ही आवश्यक न्याय समितियों चाहिए जिसे सदस्यों को

मानवीय दृष्टिकोण से काम लेना चाहिए। प्रशासन अपने आप में कोई लक्ष्य नहीं होता। यह देश में एक अच्छी सरकार के लिए प्रयास करता है। समितियों को नियमों एवं कानूनों पर अत्यधिक जोर नहीं डालना चाहिए जिसके परिणामस्वरूप सामान्य जन-दृष्टि से धोखा हो जाए जिसके सामने के लिए कि पूरे देश की सरकार संचालित की जा रही है। इसकी प्रक्रिया प्रजातन्त्रीय ढंग से चलाई जानी चाहिए और मानवीय समझ तथा मानवीय दृष्टिकोण को प्रेरक बनाया जाना चाहिए। कुछ भागों में ऐसे कानूनों को संचालित करने का यत्न बने रहना उचित नहीं है। पाँचवें समिति को प्रदत्त समस्या का पर्याप्त अध्ययन करना चाहिए। सरकार की भावना करने से

पहले इसे प्रशासन की सम्पूर्ण व्यवस्था, उसकी समस्याओं, उसकी गलतियों तथा अन्य बनेक चीजों की जानकारी करनी चाहिए। छठे, उचित कार्य संचालन के लिए अध्ययन समूह बनाए जाने चाहिए। यदि हम प्रजातन्त्र का विकास करना चाहते हैं तो हमारा उद्देश्य केवल वे मत नहीं है जिन्हें हम प्राप्त करते हैं किन्तु हमारी वास्तविक समस्या उन व्यक्तियों को प्राप्त करना है जो कि हमारे सामने की समस्याओं को समझ सकें और रचनात्मक सुझाव दे सकें। जब अध्ययन समूह बना करके कठिनाइयों को जान लिया जाता है तो स्वतः ही रचनात्मक विचार उदित होते हैं। इस प्रकार के अध्ययन समूह ऐसे व्यक्तियों को उत्पन्न करेंगे जो कि वाद में मन्त्रालय सम्मिल सकें। सातवें, समिति को अधिकारियों के नियन्त्रण से स्वतन्त्र रहना चाहिए। अस्मन्मूढ, स्वतन्त्र एवं निःस्वार्थ दृष्टिकोण रखने पर समिति कार्यपालिका से सम्बन्धित समस्याओं पर नली प्रकार विचार कर सकती है। अधिकारियों एवं सदस्यों के बीच स्वामी और सेवक का सम्बन्ध नहीं होना चाहिए क्योंकि अब दोनों ही प्रशासन में मितव्ययता और कार्यकुशलता लाने के लिए सामान्य राष्ट्रीय हित में साथ-साथ काम करते हैं। इन सभी सुझावों को स्वीकार करने के लिए भारत में नवीन परम्पराओं एवं प्रथाओं की आवश्यकता है जिनके बिना समिति उन लक्ष्यों को प्राप्त नहीं कर पाएगी जिनके लिए कि उसका गठन किया गया है।

अधीनस्थ विधान पर समिति

[The Committee on Sub-ordinate Legislation]

यह समिति भी अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न करती है। इस समिति के महत्व एवं उपयोगिता का सही-सही मूल्यांकन उस समय किया जा सकता है जबकि हम हस्तान्तरित व्यवस्थापन की प्रकृति, जन्म एवं विकास का पर्याप्त अध्ययन करें। अधीनस्थ व्यवस्थापन को कई बार एक आवश्यक बुराई कहा जाता है। वर्तमान युग में व्यवस्थापिका द्वारा कार्यपालिका को शक्तियाँ हस्तान्तरित करने की जो प्रवृत्ति बढ़ती चली जा रही है, उससे कभी-कभी यह खतरा होने लगता है कि कहीं व्यवस्थापिकाओं की उपयोगिता और यहाँ तक कि उनका अस्तित्व भी खतरे में न पड़ जाय। अधीनस्थ व्यवस्थापन व्यक्ति-पृथक्कीकरण के सिद्धान्त के बिल्कुल विपरीत है। इस व्यवस्था में ऐसी भी परिस्थिति उत्पन्न हो सकती है जबकि नागरिक स्वतंत्रताएँ समाप्त हो जायें। यह एक प्रकार से संसद की कार्यपालिका के आगे झुकाना है। इससे नौकरशाही शक्ति बनती है। यह प्रक्रिया प्रजातन्त्र को तात्ताशाही एवं स्वेच्छाचारी शासन में बदल सकती है। प्रो० एल० डी० ह्वाइट (L. D. White) के मतानुसार अधीनस्थ व्यवस्थापन की प्रक्रिया में कानून जिस गति से बनाये एवं संशोधित किये जाते हैं उससे नागरिक जीवन, स्वतंत्रता, एवं सम्पत्ति खतरे में पड़ जाती है। अनेक नियमों एवं संशोधनों के परिणामस्वरूप स्थिति इतनी अस्पष्ट हो सकती है कि उसे समझना भी मुश्किल पड़ जाय। इसकी अनेक बुराइयाँ होते हुए भी यह व्यवस्था आजकल इतनी गहरी जड़ चुकी है कि इसे समाप्त नहीं किया जा सकता।

सैद्धान्तिक रूप से राज्य में व्यवस्थापिका को ही नियम बनाने की

अन्तिम शक्ति होनी चाहिए। यदि उसकी शक्ति पर कोई प्रतिबन्ध लगाया जाय अथवा इसे विभाजित किया गया तो व्यवस्थापिका की सम्प्रभुता नहीं बनी रह सकती। कार्यशास्त्रिका का कार्य तो केवल इन बानूनों को क्रियान्वित करना है। प्रारम्भ में छोट ब्रिटेन की सामान्य मूमा ने व्यवस्थापन की शक्ति पर एकाधिकार के लिए एक बड़ा समर्थन किया। किन्तु उसीमेंहीं भताम्दी के प्रारम्भ में बानून बनाने की शक्ति के हस्तान्तरण पर जोर दिया जाने लगा। इस प्रकार के हस्तान्तरण का मुख्य समर्थक ऐडविन चैडविक (Edwin Chadwick) था। उसने इस प्रकार के हस्तान्तरण के लिए दो कारण प्रस्तुत किये। प्रथम यह कि मदद का कार्यभार बढ़ता जा रहा है और इसलिए वह तकनीकी प्रवृत्ति के विषयों पर पर्याप्त ध्यान नहीं दे पाती। दूसरे, यह हस्तान्तरण इसलिए भी सुविधाजनक था क्योंकि प्रयोगों के प्रकाश में इसमें नियमों को शीघ्र परिवर्तित करने की व्यवस्था थी। हस्तान्तरित व्यवस्थापन के कुछ नुकसान भी हैं और कुछ लाभ भी। एम० एम० मोर (S S More) का यह कहना सही है कि इसके बिना और शत्रु दोनों हैं।¹ इस व्यवस्था के विरोधियों ने इसको बुरा बना रहने में कोई शब्द बाकी नहीं छोड़ा है। जोशुआ टी० स्मिथ (Joshua T. Smith) ने सन् १९५१ में इस व्यवस्था का इसलिए विरोध किया क्योंकि इससे कई भवगुण पैदा होते हैं। दूसरे, इस व्यवस्था के होने पर यद्यपि प्रतिनिधि सभाएँ बनी रहती हैं किन्तु स्वेच्छाचारी एवं अनुसरणीय शक्ति असल में कुछ लोगों के हाथों में केन्द्रित कर दी जाती है। यह हस्तान्तरण एक प्रकार से मान बैंक देने की शक्ति है। यह व्यवस्थापिका बिहीन व्यवस्थापन (Legislation without a legislature) है। लार्ड हीवर्ट (Lord Hewart) ने अधीनस्थ व्यवस्थापन को नयी तानाशाही (New Despotism) कहा है, जिसके सहारे नागरिक सेवा स्वेच्छाचारी बन जाती है।

चैडविक (Chadwick) के अतिरिक्त डायसी आदि विचारकों ने भी हस्तान्तरित व्यवस्थापन का समर्थन किया है। प्रो० लार्की (Lasky) ने भी अधीनस्थ व्यवस्थापन किया है। मि० मोरिसन के मतानुसार लार्ड हीवर्ट की आलोचना अतिशय एवं अवास्तविक (irresponsible & unrealistic) है।²

अधीनस्थ व्यवस्थापन को एक आवश्यक बुराई मानने वाले लोग इस वस्तु स्थिति का वर्णन करते हैं कि कोई माने या न माने किन्तु अधीनस्थ व्यवस्थापन की व्यवस्था इनकी जब जमा चुकी है कि उसे अब समाप्त नहीं किया जा सकता। इस व्यवस्था के विरोधी भी यह मानने लगे हैं कि इसके बिना व्यवस्थापिकाएँ अपना कार्य नहीं कर सकती। फिर भी उनका कहना है कि इसको जितना भी हो सके कम से कम प्रयुक्त किया जाना चाहिए और जितना इसका प्रयोग किया जाय वह नियमित रूप में होना चाहिए। अधीनस्थ व्यवस्थापन पर व्यवस्थापिका का नियंत्रण रखने के लिए पर्याप्त सजगता एवं जागरूकता अनिवार्य है। इसके बिना इस शक्ति का दुरुपयोग किया जा

1. "This delegator legislation has both friends and foes".

2. Morrison, P. 151. — S. S. More, op. cit., P. 518

सकता है। यह नियंत्रण क्रियान्वित करने के लिए व्यवस्थापिका को विशेष समिति नियुक्त करनी चाहिए। भारत में अधीनस्थ व्यवस्थापन की व्यवस्था बहुत पहिले ही प्रारम्भ हो गई थी किन्तु उस पर संसदीय नियंत्रण का अभ्यास नया ही प्रयोग है। यह नियंत्रण सर्व प्रथम उस समय प्रारम्भ हुआ जबकि कानून द्वारा यह व्यवस्था की गई कि सरकार अपने द्वारा बनाये गये नियमों को गजट में प्रकाशित करे और उन्हें सदन के सम्मुख प्रस्तुत करे। कार्यपालिका द्वारा किये जाने वाले व्यवस्थापन का क्षेत्र भी निरन्तर बढ़ता जा रहा है और साथ ही इस शक्ति के दुरुपयोग की सम्भावनाएँ भी बढ़ गई हैं। अतः उपयुक्त नियंत्रण लागू करने की दृष्टि से एक संसदीय समिति की रचना को परमवश्यक समझा जाता है। भारतीय संसद में अधीनस्थ व्यवस्थापन पर प्रथम समिति दिसम्बर, १९५३ में स्थापित की गई। यह समिति डा० बी० आर० अम्बेडकर के शब्दों में हस्तान्तरित व्यवस्थापन की परीक्षा करती है और संसद को इस बात की सूचना देती है कि इस व्यवस्थापन ने संसद की मौलिक भावनाओं के बाहर तो कोई कार्य नहीं किया है अथवा किसी मौलिक सिद्धान्त को तो प्रभावित नहीं किया है। केन्द्रीय स्तर पर जो यह समिति गठित की गई उसमें दस सदस्य थे। नियमों में एक संशोधन द्वारा समिति के सदस्यों की संख्या बढ़ा दी गई। अब इसके लिए पाँच सदस्य स्पीकर द्वारा नियुक्त किये जा सकते थे। संसदीय समिति के कुल पंद्रह सदस्यों की नियुक्ति स्पीकर द्वारा होती है। राजस्थान विधान सभा की अधीनस्थ विधान पर-समिति में अधिक से अधिक दस सदस्य हो सकते हैं जिनको कि अध्यक्ष द्वारा नामजद किया जाता है।¹ नियमानुसार इस बात की विशेष व्यवस्था कर दी गई है कि किसी मंत्री को समिति के सदस्य के रूप में मनोनीत नहीं किया जायेगा और यदि कोई सदस्य मिति में मनोनीत होने के बाद मंत्री पद पर नियुक्त हो जाता है तो उसी समय वह समिति की सदस्यता से हट जाता है।² यह समिति एक वर्ष तक कार्य करती है। केन्द्रीय संसद में यह परम्परा स्थापित हो गई है कि जो स्पीकर समिति के सदस्यों की अपनी नामजदगी को अंतिम रूप देता है तो उससे पहिले वह विभिन्न दलों के नेताओं से वार्ता कर लेता है। इस स्वस्थ परम्परा के द्वारा समिति एक प्रकार से सदन का छोटा रूप बन जाती है। समिति का समापति समिति के सदस्यों में से अध्यक्ष द्वारा मनोनीत किया जाता है। स्पीकर की इस शक्ति के प्रयोग द्वारा समिति की सदस्यता में कुछ निरन्तरता रहने की व्यवस्था हो जाती है।

अन्य दूसरी समितियों की भांति इस सनितिका कार्य भी कुछ विशेषीकृत प्रकृति का है। इस समिति के विशेष उत्तरदायित्वों का पालन करने के लिए व्यक्ति में कानूनी योग्यताओं का होना जरूरी है; क्योंकि अधीनस्थ व्यवस्थापन की भाषा कानूनी होती है अतः यह जरूरी है कि समिति के सदस्यों को कानूनी प्रशिक्षण प्राप्त हो। यह समिति कार्यपालिका के कार्यों की छान-बीन करती है, इसलिए इसका समापति विरोधी दल का सदस्य होना चाहिए। ग्रेट ब्रिटेन

की, सामान्य समा में इस प्रश्न को धननाया जाता है। यह भारत में भी वांछनीय है। फिर भी वास्तविक व्यवहार को देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि विरोधी दल के सदस्य को समापति के पद पर प्रायः बहुत कम बिठनाया जाता है। केन्द्रीय स्तर पर अब तक केवल एक ही अवसर ऐसा आया है जब कि विरोधी दल के सदस्य एन० सी० चटर्जी को समापति के पद पर नियुक्त किया गया। अब सभी समापतियों को सत्ताधारी दल से लिया गया। राजस्थान विधानमण्डल की अधीनस्थ विधान पर समिति के समापति के रूप में जिन सदस्यों को बिठाया गया वे सत्ताधारी दल के कांग्रेसी सदस्य थे।¹

अधीनस्थ विधान समिति को जो काम सौंपे गए हैं उनमें मुख्य यह है कि यह इस बात की जांच करे कि व्यवस्थापिका द्वारा कानून के अनुसार कार्य पालिका को जो शक्ति सौंपी गई है उसका सही रूप में प्रयोग लिया जा रहा है। यह समिति सदन का प्रतिबदन प्रस्तुत करती है और उन बातों का परामर्श देती है जिन्हें यह आवश्यक समझे। यहां एक बात ध्यान में रखने योग्य है, वह यह कि जिस समय समिति अपने उत्तरदायित्वों का निर्वाह कर रही है उससे सदस्य कोई विरोधी दृष्टिकोण धारण कर के कार्य करें। इसका मुख्य उद्देश्य नियम बनाने की प्रक्रिया में एकरूपता लाना है। इसके कार्य अनुरूप होने चाहिए। वैसे सामान्य रूप से यह आशा की जाती है कि कार्यपालिका व्यवस्थापिका की इच्छाओं के अनुसार कार्य करेगी और कानून द्वारा उसे सौंपी गई शक्तियों का व्यवहार करती हुई नियम एवं कानून बनायेगी। किन्तु कभी

- है। समिति द्वारा कार्यपालिका को जनता की भलाई के लिए उसके कर्तव्यों का संचालन करने का निर्देशन दिया जाता है। प्रत्यायोजित विधान का एक सतरा यह बताता जाता है कि जो नियम उपनियम, आदेश आदि बनाए जाते हैं वे सचिवालय के अधिकारी द्वारा, उनके कमरों में बैठकर बनाये जाते हैं। वे जनता के साथ बहुत कम सम्पर्क रखते हैं, और इस बात की बहुत कम जानकारी रखते हैं कि कितनी विशेष व्यवस्थापन का उन लोगों पर क्या प्रभाव पड़ेगा जिनके लिए कि वह किया जा रहा है। ऐसी स्थिति में समिति द्वारा इस सम्बन्ध में परामर्श एवं निर्देशन दिया जाना अत्यंत अनिवार्य हो जाता है क्योंकि यह व्यवस्थापिका के अभिप्राय से परिचित होनी है और जनता की इच्छाओं को सही प्रकार से जानती है।

जैसा कि एक बार लोकसभा के स्पीकर ने² बताया था कि अधीनस्थ विधान-पर-समिति को कार्यपालिका या प्रशासन के विरोधी के रूप में कार्य नहीं करना चाहिए किन्तु इसे व्यवस्थापिका, द्वारा नियुक्त व्यक्तियों के एक

1 B B Jena, op cit. PP. 97-98.

2 इस समिति के समापति के रूप में सर्वे श्री धननमल शेट (१९९१), ब्रजसुन्दर शर्मा (१९६२-६३), तथा कृष्णचन्द जैन (१९६४) आदि ने कार्य किया।

उत्तरदायी निकाय के रूप में कार्य करना चाहिए तथा अधीनस्थ व्यवस्थापन के व्यापक क्षेत्र पर निर्दलीय भावना तथा स्वतन्त्र एवं स्पष्ट दृष्टिकोण से कार्य करना चाहिए।¹ इस समिति के सदस्यों को जनहितों की रक्षा करनी होती है तथा इसे सत्ता की बुराइयों को तथा संसदीय संप्रभुता पर घाघातों को उतना कम करना होता है जितना कि यह कर सके।² जब कार्यपालिका द्वारा नियम, उपनियम आदि सदन के सम्मुख प्रस्तुत किए जायें तो अधीनस्थ-विधान-पर-समिति का यह कर्तव्य होगा कि वह उसकी गहरी छान-बीन करे और सदन के लिए प्रतिवेदन प्रस्तुत करे कि संविधान द्वारा सौंपी गई श्रयवा व्यवस्थापिका द्वारा हस्तान्तरित शक्तियों को उचित रूप से प्रयुक्त किया गया है। राजस्थान विधानसभा की यह समिति जो कार्य करेगी उनका उल्लेख प्रक्रिया की नियमावली एवं आचरण संहिता में किया गया है।³ जब प्रत्येक नियम को सदन के सम्मुख रख दिया जायेगा तो समिति विशेष रूप से यह विचार करेगी कि क्या यह संविधान के सामान्य उद्देश्यों के अनुरूप है या उस अधिनियम के अनुसार है जिसके अनुसार इसे बनाया गया है। दूसरे, क्या इसमें कोई ऐसा विषय है जो समिति के मतानुसार व्यवस्थापिका के कानून में अच्छी प्रकार से विचार का विषय बन सकता था। तीसरे, क्या इसमें कोई कर लगाया गया है? चौथे, यह प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र को प्रतिबंधित करती है? पांचवें, क्या यह ऐसे किसी प्रावधान का उल्लंघन करती है जिसे करने की शक्ति संविधान या अधिनियम द्वारा नहीं सौंपी गई है? छठे, क्या इसे राज्य की संचित निधि या सांविजनिक राजस्व में से खर्च करने की बात कही गई है? सातवें, क्या इसके द्वारा उन असाधारण एवं अप्रत्यक्ष शक्तियों का प्रयोग किया गया है जो कि इसे संविधान द्वारा या उस अधिनियम द्वारा जिसके तहत यह बनाया गया है, नहीं सौंपी गई है? आठवें, क्या इसके प्रकाशन (Publication) श्रयवा व्यवस्थापिका के सम्मुख इसे रखने में कोई अनुचित देरी हुई है? नवें, क्या किसी कारणवश इसकी प्रस्तुत करना जल्दुरी है?, आदि आदि।

इस समिति के कार्यों को देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि इसको प्रायः वे सभी कार्य सौंपे गए हैं जिन्हें ग्रेट-ब्रिटेन की कामन्स-सभा की एक समिति (The Committee on statutory instruments) द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। यदि समिति यह अनुभव करे कि किसी नियम का पूरी तरह से या आंशिक रूप से विरोध किया गया है तो वह उसकी सूचना सदन को दे सकती है। यह समिति व्यवस्थापन के क्षेत्र में सदन के अधिकारों एवं सत्ता की रक्षा करती है। वह इस बात की जांच करती है कि सरकार द्वारा कोई कर तो नहीं लगाया गया है क्योंकि कर लगाने की शक्ति केवल संसद के हाथ में है। संविधान के प्रावधान के अनुसार किसी भी व्यक्ति को केवल

1. Speaker's address December, 1954, Journal of Parliamentary Information Vol. III, No. 2 P. 140.
2. N. C. Chatterjee, First Parliament : A Souvenir P. 14.
3. Rule, 241.
4. Rule—241 (i to ix)

कानून के माध्यम से ही उनकी व्यक्तिगत गन्तव्य से संबंधित किया जा सकता है। जब कानून के कान में किसी व्यक्ति की सम्पत्ति का कोई धान किया जाए तो ऐसा करने के लिए कानून की शक्ति का सहारा लेना होगा। यही कारण है कि हर मामले की शक्ति को हस्तान्तरण नहीं किया जा सकता। अधीनस्थ विधान से सम्बन्धित यह समिति यह भी देखती है कि सरकार के आदेशों द्वारा गठित निधि में से कोई धन न लिया जाय क्योंकि ऐसा तभी किया जा सकता है जबकि इस सम्बन्ध में परामर्शदाता द्वारा विशेष पारित किया जाय। इस प्रकार किसी भी क्षेत्र में सरकार अपनी शक्ति का इस प्रकार प्रयोग न करे कि उसके अधिकार के प्राप्ति के दृष्टि से, यदि ऐसा किया जा रहा हो तो समिति इसको सुचना गठन की देती है।

अधीनस्थ विधान से सम्बन्धित समिति की प्रक्रिया के रूप में भी कोई जानकारी प्राप्त करना उपयोगी रहेगा। मोरसभा की इस समिति ने ११ दिसम्बर १९५३ को अपनी प्रथम बैठक में यह निर्णय दिया कि जब यह समिति नियमों, विनियमों आदि की जांच करे तो यदि इसे यह अनुभव हो कि कार्यवाहियों के अधिकारी उनकी शक्ति की सीमाओं की पार कर रहे हैं तो समिति के सदस्य एक प्रस्तावनी बना सकते हैं। दूसरी प्रस्तावनी मन्त्रीय सचिवालय द्वारा भी बनाई जा सकती है।^१ जब समिति अपनी कार्यवाही सम्पन्न करती है तो इस दौरान यदि यह आवश्यक समझे तो सम्बन्धित अधिकारियों की जांच कर सकती है उनमें मन स्पष्टीकरण एवं व्याख्या माग सकती है। सम्पूर्ण विषय पर पर्याप्त विचार करने के बाद समिति जिन निष्कर्षों पर पहुँचती है उनका प्रतिवेदन सदन के सम्मुख प्रस्तुत करती है। इस प्रतिवेदन में जो मुख्य बातें होती हैं वे हैं—परिचय, परिशिष्टन नियम व उनसे सम्बन्धित मत, मत पर आदेशों की रचना में हुई देरी, समिति की विभिन्न सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई धन्यता प्रस्तावित कार्यवाही, निष्कारियों का सार, परिशिष्ट एवं सक्षिप्त कार्यवाही। स्वीकर द्वारा दिये गये निर्देश के अनुसार इस प्रतिवेदन के साथ कोई विरोधी मत नहीं प्रकट किया जाता यद्यपि इसके निर्णय उपस्थित लोगों के बहुमत द्वारा लिये जाते हैं।^२ समिति का प्रतिवेदन समिति की ओर से इसके महापति द्वारा सदन में प्रस्तुत किया जाता है।

अधीनस्थ विधान पर यह समिति महत्वपूर्ण कार्य करती है। इसके द्वारा सिफारिशें प्रस्तुत की जाती हैं जिनको सरकार एवं सदन द्वारा प्रत्यक्ष सम्मान प्राप्त होता है। सरकार इसकी सिफारिशों की अवहेलना नहीं कर सकती। यदि वह ऐसा करने का प्रयास करे तो इसके कई गम्भीर परिणाम हो सकते हैं यहाँ तक कि उसके विरुद्ध अतिरिक्त का प्रस्ताव भी आ सकता है। इस समिति को यह अधिकार है कि किसी को भी बुला ले तथा किसी विषय पर उनसे कितनी ही बार पूछ-ताछ कर ले। यह विभाग से स्पष्टीकरण के लिए अधिकारियों को आमन्त्रित करके भीकरवाही पर एक प्रभावशाली

1. First report of the Committee on Subordinate Legislation, 1954, P. 7.

2. "There shall be no minuttee of dissent to the report."

प्रतिबंध लगा सकती है। लोकसभा की इस समिति के कार्यों के बारे में लोकसभा के स्पीकर ने पर्याप्त संतोष व्यक्त किया है। बी० बी० जेना के कथनानुसार असल में समिति ने उन विभागों के सभी वरिष्ठ अधिकारियों को बुलाया जिनके नियमों पर इसने समय-समय पर विचार किया था और कभी-कभी उनको अपनी सिफारिशों मनवाने के लिए बाध्य भी किया।¹ इस समिति ने अनेक विधायकों तथा कानूनी आदेशों पर विचार किया और यह बता कि व्यवस्थापन कहां अपनी नियम बनाने की सत्ता की सीमा के बाहर रहा है। यह समिति मंत्रियों के नियंत्रण से पूर्णतया स्वतन्त्र रहकर करती है। विरोधी दल के सदस्यों को इसमें उपयुक्त स्थान दिया जाता है। इस समिति के सदस्य दलीय राजनीति के आधार पर कार्य नहीं करते। समिति सदैव इस बात का प्रयास करती है कि कार्यपालिका के आदेशों नियमों को शीघ्र ही सदन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाय और सदन के निर्देशों का शीघ्र ही पालन किया जाय।

सरकारी आश्वासनों पर समिति (Committee on Government Assurances)

कार्यपालिका पर संसदीय नियंत्रण रखने के लिए एक अन्य समिति सरकारी आश्वासनों पर गठित की गई है जिसका मुख्य कार्य मंत्रियों द्वारा समय-समय पर सदन में दिये जाने वाले आश्वासनों, वायदों, उद्यमों, आदि के बारे में छानबीन करके इस बात का प्रतिवेदन प्रस्तुत करना है कि इन आश्वासनों, वायदों एवं उद्यमों को क्रियान्वित किया गया है तथा यदि क्रियान्वित किया गया तो क्या उतने कम से कम समय में जो कि उनके अनिवार्य था।² इस समिति का भारतीय चरित्र को देखते हुए अत्यन्त महत्व है क्योंकि यहां बड़े-बड़े वायदे किये जाते हैं, ऊंचे-ऊंचे आश्वासन दिये जाते हैं किन्तु उनको क्रियान्वित करने के लिए कभी प्रयास नहीं किया जात। मोरिस जोन्स (Morris Jones) ने तो यहां तक कहा कि यह समिति भाषा की ही नवीन प्रति है।³ प्रश्न काल में अथवा किसी विधेयक पर बहस के दो मंत्री प्रायः यह कह देते हैं कि मैं इस पर विचार करूंगा मैं इस विषय का जांच करूंगा, मैं इसके सम्बन्ध में सूचना प्राप्त करूंगा, मैं इस पर विचार कर रहा हूँ आदि-आदि। इन कथनों से लगता है कि मंत्रियों द्वारा आश्वासन दिया जा रहा है, कोई वायदा किया जा रहा है, इन आश्वासनों के सहारे सम्बन्धित मंत्री अपने आपको आलोचनाओं से बचाने में सफल जाता है। ऐसा बहुत कम देखा जाता है कि कोई मंत्री इन आश्वासनों गम्भीरतापूर्वक दे या दिये गये आश्वासनों को पूरा करे। सामान्यतः ये बातें

1. "The committee has in fact, summoned all the senior officials of the Departments, whose rules were considered by it from time to time and has sometimes compelled them to give effect to the recommendations made by the committee..."

—B. B. Jena, op. cit., P.

चल कर मुलादी जाती हैं। जिन सदस्य को जिन विषय में रुचि हो वह भागे भी उस प्रश्न को उठा सकता है किन्तु ऐसी स्थिति में भी सतोषजनक कार्यवाही की सम्भावनाएँ कम ही रहती हैं।

इसके अतिरिक्त इस विक्ल्प में अनेक कठिनाइयाँ भी हैं। प्रथम यह कि इसके लिए उसे नया प्रश्न उठाने की मूखना देनी होगी, या वह इन बजट पर बहस के समय उठाया जाय, दोनों विधानों में सम। अधिक लगने की सम्भावनाएँ हैं। दूसरे, ये आश्वासन अनक होते हैं इसलिए किसी भी सदस्य के लिए यह सम्भव नहीं है कि वह इनके मनवाने के लिए पीछे नगा रहे। इनके अतिरिक्त ये सभी आश्वासन लिखित रूप में भी प्राप्त नहीं होते। भारत में एक विशेष स्थिति यह है कि किसी भी समस्या को मुलभूताने के लिए कोई भी अदन आपको जिम्मेदार नहीं मानता। सभी यह अनुभव करते हैं कि वे अपने उत्तरदायित्वों को पूरा कर चुके तथा उन्होंने कांग्रेस को अधीनस्थ अधिकारी तक पहुँचा दिया। ऐसी स्थिति में व्यवस्थापिका का कोई भी सदस्य मंत्री से प्राप्त किसी भी आश्वासन को किस प्रकार क्रियान्वित करा सकता है? कभी-कभी ऐसा भी हो जाता है कि मंत्री इस बात का दम भरते हैं कि उन्होंने दिये हुए आश्वासन को पूरा कर दिया किन्तु वास्तविकता यह है कि उन्होंने उसे पूरा करने की दृष्टि से कुछ भी नहीं किया है। कुछ मामलों में आश्वासनों को केवल आधिकारिक रूप से पूरा किया जाता है या बहुत समय बाद पूरा किया जाता है। ये दोनों ही स्थितियाँ चिन्तनीय हैं। यदि किसी आश्वासन को बहुत देर से क्रियान्वित किया गया तो जनहित की दृष्टि से उसका महत्व एवं उपयोगिता ही समाप्त हो जाती है। सदन में दिये गये आश्वासनों की क्रियान्वितिस सम्बन्धित इन विभिन्न समस्याओं के परिणाम स्वरूप ही व्यवस्थापिका द्वारा मूल्य से एक समिति का गठन कर दिया जाता है। केन्द्रीय स्तर पर इस समिति का गठन १ दिसम्बर, १९५३ को किया गया। उस समय इसमें केवल छ सदस्य थे किन्तु १३ मई, १९५४ को इनके सदस्यों की संख्या पन्द्रह हो गई। राजस्थान विधान सभा की आश्वासन समिति का सर्वप्रथम गठन अध्यक्ष द्वारा १३ दिसम्बर, १९५५ को किया गया।

राजस्थान विधानसभा का सर्वप्रथम अधिवेशन २६ मार्च, १९५२ से शुरू हुआ था। उस समय से ही मंत्रियों द्वारा सदन में समय समय पर अनेक आश्वासन दिये जाते रहे हैं। इन आश्वासनों को कार्यान्वित करने के सम्बन्ध में कुछ सदस्यों द्वारा सदन में यह प्रश्न उठाया गया कि सरकार द्वारा इन आश्वासनों को क्रियान्वित किया जाता है अथवा नहीं? इसकी जाच के लिए कोई प्रवन्ध किया गया है अथवा नहीं? इस सम्बन्ध में २६ मार्च, १९५५ को मुख्यमंत्री ने यह स्पष्टीकरण दिया कि आश्वासनों का रिकार्ड (Record) सरकार तथा विधानसभा सचिवालय द्वारा रखा जायेगा। अप्रैल, १९५५ में अध्यक्ष ने विधानसभा सचिवालय को यह आदेश दिया कि सरकार ने १९५२ से लेकर १९५४ तक सदन में जो आश्वासन दिये हैं उनको सूची बनाये और सम्बन्धित सरकारी विभागों तथा मंत्रियों को उन्हें भेज कर यह जात करे कि वे क्रियान्वित किये गये हैं अथवा नहीं। और—प्रथम बार नियुक्त की गई आश्वासन समिति ने अप्रैल, १९५५ में इस समिति की बैठक हुई।

शब्दों एवं पदों की सूची तैयार की जिन्हें आश्वासन माना जाये । १ मई, १९५६ को विधानसभा की प्रक्रिया एवं कार्य-संचालन की नियमावली के अनुसार नयी आश्वासन समिति का गठन किया गया । यह समिति ३१ अक्टूबर, १९५६ तक कार्य करती रही । आश्वासनों की राजस्थान विधानसभा की द्वितीय समिति ने अपनी सोलह बैठकें की । आश्वासनों के सम्बन्ध में स्पष्टीकरण के लिए समिति द्वारा कुछ अधिकारियों को भी बुलाया गया ।

राजस्थान विधानसभा की आश्वासन समिति में अधिक से अधिक पांच सदस्य होते हैं, इनको स्पीकर द्वारा मनोनीत किया जाता है । अन्य कई एक समितियों की तरह से मंत्री इस समिति के भी सदस्य नहीं हो सकते । यदि नियुक्त होने के बाद समिति के सदस्य को मंत्रालय में ले लिया जाता है तो उसी दिन से वह समिति का सदस्य नहीं रहेगा । इस समिति के सदस्यों का कार्यकाल एक वर्ष से अधिक नहीं हो सकता ।

समिति द्वारा निर्णीत वे शब्द एवं पद अनेक हैं जिनके प्रयोग को आश्वासन माना जायेगा । इनमें से मुख्य-मुख्य ये हैं—यह विषय विचाराधीन है, मैं इसकी जाँच करूँगा, जाँच पड़ताल हो रही है मैं माननीय सदस्य को सूचित करूँगा, मैं भारत सरकार को लिखूँगा, मैं सदन को विश्वास दिलाता हूँ कि माननीय सदस्य के समस्त सुझावों पर ध्यानपूर्वक विचार किया जायेगा, मैं दौरे में भौके की जाँच करूँगा, मैं इस विषय पर विचार करूँगा, मैं इस विषय में भारत सरकार को सुझाव दूँगा, हम इस विषय को एक संकल्प के रूप में रखेंगे, मैं देखूँगा कि इस विषय में क्या किया जा सकता है, सुझाव पर विचार किया जायेगा, इस मामले में भारत सरकार से पूछ-नाछ की जायेगी, मेरे पास कोई सूचना नहीं लेकिन मैं इसकी जाँच करने को तैयार हूँ, आवश्यक आकड़े इकट्ठे करने का प्रयत्न किया जा रहा है, नियम बनाते समय इन सुझावों को ध्यान में रखा जायेगा, मैं इसे माननीय सदस्य के प्राप्त भेज दूँगा, आवृत्ति आदि । राजस्थान की आश्वासन समिति ने अपने प्रतिवेदन में कई एक महत्वपूर्ण सुझाव दिये—उनका पहला सुझाव यह था कि सरकार भविष्य में आश्वासनों को ध्यान में रखते हुए कार्य जल्दी करेगी और मन्त्रीगण दिये हुए आश्वासनों से परिचित रहें । दूसरे, दिये गये आश्वासनों को साधारणतया तीन महीने की अवधि में पूरा किया जाय और इसकी सूचना समिति को जल्दी से जल्दी दी जाय । जिन आश्वासनों को निर्दिष्ट समय में पूरा नहीं किया जा सकता है उनके उचित कारणों से समिति को अवगत कराया जाय । तीसरे, आश्वासनों को कार्यान्वित करने के सम्बन्ध में विभागों द्वारा समिति को जो सूचना भेजी जाये वह विशिष्ट एवं पूर्ण होनी चाहिए । चौथे, भविष्य में आश्वासनों को कार्यान्वित करने का दिनांक भी निश्चित तौर पर निर्दिष्ट किया जाये । पाँचवें, सरकार को चाहिए कि वह विभिन्न सरकारी विभागों को सूचित कर दे ताकि भविष्य में समिति द्वारा चाही गई सूचना स्पष्टतया कम से कम समय में भेजी जा सके । छठे, सरकार का उत्तरदायित्व केवल यही नहीं है कि वह आश्वासन की कार्यान्विति के बारे में आदेश जारी करदे बल्कि उसे यह भी देखना चाहिए कि आदेश का पालन किया गया है

मपया नहीं। सम्बन्धित अधिकारियों से इस सम्बन्ध में पूरा विवरण माया कर समिति को भेजा जाना चाहिए।²

यह समिति मंत्रियों को सदन में कुछ भी आश्वासन देकर बचो और कुछ भी कह कर उसे पूरा न करने की प्रवृत्ति पर बड़ा प्रतिबन्ध लगाती है। इस समिति कायंवाही का एक निश्चय तरीका है। यह सर्वप्रथम सदन की कायंवाही में से उन बयनों को छांटती है जो कि आश्वासन बदे जा सकते हैं। समिति को सहायता, व्यवस्थापिका सचिवालय की प्रश्न शान्ता द्वारा की जाती है। केन्द्रीय स्तर पर मन्द्रीय मामलों पर मंत्रालय भी सरकार द्वारा दिए गये आश्वासनों, वायदों एवं उद्यमों की एक सूची तैयार करता है। पहिले यह सूची को सत्र समाप्त होने के बाद विभिन्न मंत्रालयों को भेजना था, किन्तु अब यह समय समय पर और यहाँ तक कि सत्र के दौरान भी यह सूची तैयार करता है और इनमें से एक लोकसभा सचिवालय को तथा एक अन्य सम्बन्धित सरकारी विभागों को भेजता है। जब किसी आश्वासन को क्रियान्वित करने में सम्बन्धित प्रतिवेदन सदन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है तो समिति उस विषय में जांच करना छोड़ देती है। समिति द्वारा यह देखा जाता है कि जो आश्वासन पूरा किया गया क्या वह पूर्ण रूप से किया गया और यदि ऐसा नहीं किया गया हो तो वह उसके सम्बन्धमें सिकाटित कर सकती है। किस आश्वासन को क्रियान्वित माना जाये, इस सम्बन्ध में मन्त्रालय से सम्बन्धित मंत्रालय ने यह सुझाव दिया कि एक आश्वासनों की उस समय सतोषजनक रूप से क्रियान्वित माना जाये जब कि इसे क्रियान्वित करने की सूचना इस सीमा तक दे दी जाये कि उन्हें किसी प्रश्न का उत्तर देते समय यह आश्वासन न देना पड़े। लोकसभा की आश्वासन समिति ने इस सुझाव को मानते हुए यह बताया कि प्रत्येक मामले पर उसकी योग्यता कि अनुसार विचार किया जाना चाहिए। समिति यह भी अनुभव करती है कि यदि किसी आश्वासन को क्रियान्वित करने में अत्यधिक देरी कर दी जाये तो उसका महत्व ही समाप्त हो जाता है। इसलिए लोकसभा की समिति ने आश्वासन को दो महीने की अवधि में पूरा करने की बात कही। कुछ विषय ऐसे होते हैं

जिनके समय लग सकता
है।
जिनके समय लग सकता
है।

उनसे पूछ-ताछ कर सकती है। यह प्रक्रिया अत्यन्त प्रभावशाली सिद्ध होती है क्योंकि इससे सम्बन्धित अधिकारी की क्रियान्विति में होने वाली देरी का

अथवा असंतोष से पूर्ण आश्वासनों के प्रति समिति गम्भीर नोट लगा देती है, और देखा गया है कि समिति द्वारा लगाये गये इन नोटों का पर्याप्त प्रभाव होता है।

याचिका समिति (Petitions Committee)

भारतीय व्यवस्थापिकाओं में एक अन्य समिति याचिका समिति होती है। याचिका प्रस्तुत करने की परम्परा को संसदीय जीवन की एक पुरानी परम्परा कहा जाता है। याचिकायें विशेष रूप से उन दुःखों को दूर करने के लिए प्रस्तुत की जाती हैं जो कि सामान्य कानून के न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र से बाहर होते हैं। याचिकायें व्यक्तिगत दुःखों से सम्बन्धित भी हो सकती हैं और सामूहिक दुःखों से सम्बन्धित भी। किन्तु आजकल की संसदीय परम्पराओं के अनुसार व्यक्तिगत याचिकायें समाप्तप्रायः हो गई हैं तथा जो याचिकायें प्रस्तुत की जाती हैं वे सार्वजनिक नीति के सामान्य व्यवहार से सम्बन्ध रखती हैं। न्यायालयों का प्रचलन अधिक हो जाने के कारण तथा प्रेस (Press) एवं जनमत की अभिव्यक्ति के अन्य साधनों के विकसित हो जाने के कारण व्यवस्थापिका में याचिकायें प्रस्तुत करने और इस प्रकार अपने दुःखों का निराकरण करने की परम्परा का महत्व अब कम रह गया है। याचिकाओं को प्रस्तुत करने का मुख्य उद्देश्य कुछ सामान्य कष्टों को दूर करना अथवा संसद के विचाराधीन मामलों पर जनता के मत को प्रकट करना होता है। आज के प्रजातन्त्रात्मक युग में जनता का यह निहित अधिकार समझा जाता है कि वह अपने दुःखों को दूर करने, सार्वजनिक महत्व के मामलों पर रचनात्मक सुझाव प्रस्तुत करने की दृष्टि से याचिकायें प्रस्तुत कर सकती है। जनता भी इसके महत्व से परिचित हो चुकी है। इस व्यवहार से उनमें इस भावना का विकास होता है कि समद उनकी अपनी है और उनके द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रत्येक दृष्टिकोण पर विचार करना और प्रत्येक समस्या का निराकरण करना उसका कर्तव्य है। याचिकाओं की संख्या अधिक होने के कारण सदन को यह असम्भव प्रतीत होगा कि वह उन पर व्यापक रूप से विचार नहीं कर पाएगा। फलस्वरूप एक याचिका समिति की नियुक्ति की गई। याचिका को प्रस्तुत करना एक विशेष कार्य होता है। इसके लिए नियम यह है कि प्रत्येक याचिका प्रस्तुतकर्ता इसे प्रार्थना के रूप में रखेगा और संक्षिप्त रूप में इस बात का उल्लेख करेगा कि वह क्या चाहता है। कोई भी याचिका छपी हुई नहीं होनी चाहिए तथा उस पर कम से कम एक व्यक्ति के हस्ताक्षर होने चाहिए। याचिका तैयार करने से सम्बन्धित किसी प्रकार की गलती या धोखा-धड़ी को विशेष अधिकारों का उल्लंघन समझा जाएगा। याचिका की भाषा सम्माननीय होनी चाहिए।¹ रेडलिच (Redlich) के मतानुसार क्राउन, ससद, धर्म, न्यायालय, या अन्य किसी संगठित सत्ता के प्रति असम्मानजनक अभिव्यक्तियों से युक्त याचिका को अससदात्मक माना जाएगा और उसे स्वीकार नहीं किया जायेगा।² कोई भी याचिका ऐसी नहीं

1. Compion, op. cit., P. 144

2. Redlich, op. cit., P. 240

होनी चाहिए जिसमें नि याचिका प्रस्तुत करने वाले के लिए कुछ धन प्रदान करने की मांग की गई हो। कोई भी याचिका समा सदन के सदस्य द्वारा ही प्रस्तुत की जा सकती है। जो सदस्य याचिका को प्रस्तुत करता है वह उसी का उत्तरदायित्व बन जाता है कि वह यह देखे कि याचिका सदन के नियमों एवं आदेशों के अनुकूल है अथवा नहीं। वह अपना नाम भी याचिका पर लिखेगा। याचिकाएँ, औपचारिक एवं अनौपचारिक दोनों ही रूपों में प्रस्तुत की जाती हैं। भारत में याचिकाओं का रूप, प्रकृति, व्यवहार, उद्देश्य एवं प्रस्तुत करने का तरीका ग्रेट ब्रिटेन की कामन्स-सभा से मिलता है। केन्द्रीय स्तर पर याचिका समिति की स्थापना सन् १९२४ में ही की जा चुकी थी। उस समय इसका नाम जन-याचिका समिति (The Committee on public petitions) था। स्वतन्त्रता के बाद लोकसभा की प्रथम याचिका समिति १९५४ में बड़ाकर पंद्रह सदस्यों की थी। इस समिति के सदस्यों की

१९५४ में इसे बड़ाकर पंद्रह प्रतिनिधित्व दिया जा सके।

राजस्थान विधान सभा में याचिका समिति के सदस्यों की संख्या पाँच से कम नहीं हो सकती।^१ वास्तविक व्यवहार में यह देखा गया है कि इस समिति में प्रायः दस सदस्यों की नियुक्ति की जाती है। यह समिति सदन के प्रारम्भ में अथवा समय-समय पर स्पीकर द्वारा नियुक्त की जा सकती है। मंत्री की इस समिति का सदस्य नहीं बनाया जा सकता। इसका कारण जैना कि मि० बी० बी० जैना लिखते हैं, यह है कि यह समिति जांच करने के लिए होती है और सामान्य रूप में जहाँ जनता कुछ मुनीवर्तें रखती है उन कुछ मामलों में यह सरकार पर प्रतिक्रिया का कार्य करती है।^२ समिति में प्रायः विरोधी दल के सदस्यों का बहुमत रहता है और जहाँ तक सम्भव हो समान सदस्य को ही चुन लिया जाता है। समिति का समापनित्व सदन के एक माध्य सदस्य को सौंपा जाता है। राजस्थान विधानसभा की याचिका समिति का समापनित्व सन् १९६३ में उपाध्यक्ष श्री नारायणसिंह भगूदा को सौंपा गया जबकि १९६५, १९६८ में समापनित्व का पद जनसंघ के नेता श्री सतीशचन्द्र अग्रवाल को सौंपा गया। इन समिति का कार्यकाल एक वर्ष तक के लिए सीमित नहीं है। स्पीकर इसका समय नियुक्त कर सकता है। इस समिति के सदस्यों को जब-बार-बार इसी समिति में नियुक्त किया जाता है तो वे अनुभवों का पर्याप्त लाभ उठा सकते हैं।

याचिका समिति का मुख्य कार्य यह है कि इसे जा भी याचिका प्रस्तुत की जाये, यह उसका परीक्षण करे। यदि समिति यह देखे कि प्रस्तुत की गई याचिका नियमों के अनुकूल है तो वह याचिका को प्रसारित करने का निर्देशन दे सकती है। यदि समिति द्वारा ऐसा न किया जाय तो स्वयं स्पीकर

1 Rule—227

2.

...

यह निर्देश दे सकता है। बांटी गई याचिका मूल याचिका का वह संक्षिप्त रूप होगा जो कि याचिका समिति अथवा स्पीकर द्वारा तय किया जाय। समिति का यह भी कर्तव्य होगा कि एक याचिका में जो शिकायतों की गई हैं, उनके सम्बन्ध में आवश्यक गवाहियाँ हों और सम्बन्धित मामले में उपचार के लिए कुछ सुझाव प्रस्तुत करे अथवा भविष्य में ऐसे मामलों की पुनरावृत्ति न होने देने के लिए कुछ कदम उठाने के सम्बन्ध में प्रतिवेदन प्रस्तुत करे।

याचिकाएँ जो कि सदन में प्रस्तुत की जा सकती हैं और प्रायः की जाती हैं उनको कई भागों में वर्गीकृत किया जा सकता है—जैसे विधेयकों या व्यवस्थापन सम्बन्धी विषयों पर याचिकाएँ जनता के दुःखों या प्रशामकीय मामलों पर याचिकाएँ, मतों एवं सुझावों से सम्बन्धित याचिकाएँ, वित्तीय मामलों पर याचिकाएँ एवं व्यक्तिगत दुःखों पर याचनाएँ।

याचिका समिति द्वारा जो कार्य सम्पन्न किया जाता है वह अत्यन्त महत्वपूर्ण है। यह जनता को प्रजातन्त्रात्मक रूप से प्रशिक्षित करके उसे उसके अधिकारों के प्रति पूर्णतया जागरूक बनाती है। यदि समिति के कार्यों को प्रकाशित कर दिया जाय तो निश्चय ही वे जनता में अधिक उत्साह पैदा करेंगे। सरकार का ध्यान भी इस ममिति की ओर पर्याप्त आकर्षित रहता है अतः सरकार इसकी सिफारिशों को यथा सम्भव क्रियान्वित करने का प्रयास करती है। समिति द्वारा अपनी सिफारिशों को उम समय तक दोहराया जाता है जब तक कि वे पूर्ण रूप से क्रियान्वित न हो जाय। यह समिति अपनी सिफारिशों को प्रायः कम करती है। इसके परिणामस्वरूप इसकी उपयोगिता घट जाती है और जनता में बांछनीय उत्साह उत्पन्न नहीं होने पाता। इसकी उपयोगिता एवं भारतीय परिस्थितियों में— इसके महत्व का वर्णन करते हुए प्रो० बी० बी० जेना लिखते हैं कि यदि शक्तिशाली विरोधी दल के अभाव में हम यदि कार्यपालिका पर संसदीय नियन्त्रण को प्रभावशाली बनाना चाहते हैं तो याचिका की संस्था एवं उससे सम्बन्धित समिति को अधिक प्रभावशील तथा मजबूत बनाना होगा।¹

सामयिक समितियाँ [Adhoc Committees]

सामयिक समितियाँ पूर्व वर्णित सभी स्थायी समितियों से भिन्न प्रकृति की होती हैं क्योंकि ये नियमित रूप से प्रति वर्ष नियुक्त नहीं की जाती। इसके विपरीत इनकी नियुक्ति का आधार वह विशेष कार्य होता है जिसे सम्पन्न करने के लिए स्पीकर या सदन इस प्रकार की समितियों का गठन करते हैं। इनमें प्रथम उन प्रवर-समितियों को लिया जा सकता है जो कि विशेष विधेयकों पर विचार करने के लिए नियुक्त की जाती हैं। किसी विशेष विधेयक पर संगठित होने वाली प्रवर-समिति को उस समय नियुक्त किया

1. "If parliamentary control over the executive, in the absence of a strong opposition, is to be made effective, the institution of petition and the committee thereon should be more effective and strong."

जाता है जबकि सदन में यह मोगन किया जाये कि अमुक बिल प्रवर समिति को भेजा जाय ।^१ इस समिति की कार्यवाहियों में वे सदस्य भी भाग ले सकते हैं जो कि इसके सदस्य नहीं हैं किन्तु ये सदस्य समिति में बोल नहीं सकते और न ही उससे घेर में बैठ सकते हैं । समापति की स्वीकृति से एक मंत्री भी यदि चाहे तो समिति में बोल सकता है । प्रवर समिति को यह अधिकार है कि वह जिस विषय पर विचार कर रही है उससे सम्बन्धित विशेषज्ञों के विचार मनु सके तथा प्रभावित विशेष हितों के प्रतिनिधियों की गवाहियां ले सके । यदि किसी विधेयक को समिति के सम्मुख प्रस्तुत करने के बाद उससे सशोधन का कोई प्रस्ताव रखा जाय तो कोई भी सदस्य इस पर ऐतराज कर सकता है और यह ऐतराज उस समय तक मान्य रहेगा जब तक कि समापति उस सशोधन को रखने की अनुमति न दे दे । प्रवर समिति की प्रक्रिया जहां तक व्यावहारिक हो वही रहेगी जो कि सदन के व्यवहार की है । यदि समिति के विचाराधीन विधेयक पर कोई सशोधन प्रस्तुत करना हो तो केवल समिति के सदस्य के माध्यम से ही ऐसा किया जा सकता है ।

समिति को ज्योंही एक विधेयक प्रस्तुत किया जाये, वह समय-समय पर उस पर विचार करने के लिए तैयार रहगी तथा सदन द्वारा निश्चित समय में उस पर अपना प्रतिवेदन देगी । यदि सदन समय निश्चित न करे तो प्रवर समिति को तीन माह के अन्दर-अन्दर प्रतिवेदन प्रस्तुत करना होगा । सदन एक मोगन के द्वारा प्रवर-समिति के प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के समय को बढ़ा भी सकता है । प्रवर-समिति के सदस्यों को यह अधिकार है कि वे विचाराधीन विधेयक के सम्बन्ध में अपना विरोधी मत प्रकट कर सकें । किन्तु यह मत ऐसी भाषा में प्रकट किया जाना चाहिए जो कि गैर ससदीय न हो । प्रवर-समिति का प्रतिवेदन उसके समापति अथवा समापति की अनुपस्थिति में किसी भी सदस्य द्वारा सदन में प्रस्तुत किया जायेगा । प्रवर-समिति के प्रत्येक प्रतिवेदन को प्रकाशित किया जायेगा तथा उस प्रतिवेदन की एक कापी सदन के प्रत्येक सदस्य के पास भेजी जाएगी विधेयक के साथ इस समिति के प्रतिवेदन को राज-पत्र में प्रकाशित किया जायेगा । सामयिक समितियों का दूसरा प्रकार वे समितियां होती हैं जो कि सदन द्वारा किसी भी समस्या पर विचार करने के लिए नियुक्त की जा सकती हैं । सदन की कार्यवाही के वृत्तान्त का अध्ययन करने के बाद ऐसी अनेक समितियों के उदाहरण देखे जा सकते हैं ।

स्थानीय सरकार की समस्याएं और भविष्य

[THE PROBLEMS & FUTURE OF LOCAL GOVT.]

प्रत्येक मानवीय समस्या में मनुष्यों की प्रकृति, उपलब्ध साधनों की स्थिति, बाहर से मिलने वाला सहयोग आदि बातों के आधार पर अनेक समस्याएं उत्पन्न हो जाती हैं। इन समस्याओं के द्वारा उस समस्या के कार्य संचालन एवं उद्देश्य पूर्ति के क्षेत्र में महत्वपूर्ण रूप से प्रभावशाली बाधाएं उत्पन्न की जाती हैं। जब तक इन बाधाओं का निराकरण न किया जाए अथवा बाधाओं के कारणों को विधेयात्मक उपायों द्वारा प्रभावहीन न बनाया जाए उस समय तक इन समस्याओं की सफलता का भविष्य एक प्रश्नवाचक चिह्न बना रहता है। भारत में जो स्थानीय सरकारें कार्य कर रही हैं वे उद्देश्य एवं परिणाम की दृष्टि से अत्यन्त उपयोगी तथा साध्यक हैं किन्तु इन्हें जिन समस्याओं का सामना करना होता है वे इतनी व्यापक तथा गहरी हैं कि उनका समाधान करने के लिए कोई सरल उपाय नहीं सुझाया जा सकता।

भारत में स्थानीय संस्थाओं की समस्याओं का संबंध उनके क्षेत्र, कार्य, संगठन, सेवीवर्ग, नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण, वित्तीय प्रबन्ध, जनता का सहयोग आदि बातों से रहता है। जब कभी कोई स्थानीय संस्था अपना कार्य करना बंद कर देती है अथवा गलत करती है अथवा जनता के लिए अनुपयोगी मिट्टी हो जाती है तो इन विभिन्न पहलुओं की दृष्टि से कोई समिति अथवा आयोग नियुक्त किया जाता है। वह जांच आयोग या समिति अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत स्थानीय प्रशासन से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करती है और इसके सम्बन्ध में अपने सुझाव प्रस्तुत करती है। स्थानीय सरकार की समस्याएं अनेक प्रकार की होती हैं। इनमें कुछ समस्याएं मूलभूत होती हैं अन्य का संबंध समय से होता है। दूसरी समस्याएं यांत्रिक त्रुटि से सम्बन्ध रखती हैं और कुछ एक समस्याएं इसलिए पैदा हो जाती हैं कि कार्यकर्त्ता वर्ग अपने कर्त्तव्यों की ओर यथोचित ध्यान नहीं दे पाता। मूलभूत समस्याओं में हम उन समस्याओं को समाहित कर सकते हैं जो कि स्थानीय सरकार के मार्ग में आया: आती हो हैं। इन समस्याओं को स्वाभाविक अथवा अन्तर्निहित

समस्याएँ भी बढ़ा जा सकती हैं। इनके पीछे एक ऐसी पृष्ठभूमि कार्य करती है जो कि जनता के चर्चित की विशेषाधिकारों से मिल कर बनती है। समय से प्रभावित समस्याएँ परिस्थितियों एवं वातावरण के एक विशेष रूप से उत्पन्न होती हैं और इनका प्रभाव उन परिस्थितियों एवं अवस्थाओं के रहने तक बना रहता है। इस प्रकार की समस्याएँ सामयिक होती हैं जो कि समय के साथ उत्पन्न होती हैं तथा समय के साथ ही समाप्त हो जाती हैं। भारत में स्थानीय समस्याओं द्वारा अधिक उपयोगी कार्य नहीं किए जा रहे तथा उनमें जनता की प्रतिक्रिया अधिक नहीं है। इस समस्या का समाधान भारतीय स्थानीय प्रशासन की एक बहुत ही समस्या है।

यह समस्या यहाँ इसलिये उत्पन्न हुई क्योंकि स्थानीय प्रशासन की परम्पराएँ यहाँ अधिक व्यापक एवं गहरी नहीं थी। परम्पराओं के अभाव में कार्य भी समस्याग्रस्त प्रबन्ध जनता की स्थानीय प्रशासन के प्रति प्रतिक्रिया पैदा करने में सफल नहीं हो सकता। ये परम्पराएँ किसी टॉनिक की तरह से जनता के मानस में नहीं उतारी जा सकती। ये समय के साथ-साथ धीरे-धीरे ही विकसित होती हैं। विकास की गति में बहुत ही समस्याएँ मुलतः जाती हैं किन्तु अनेक नई समस्याएँ पैदा भी हो जाती हैं। इस प्रकार की अनेक समस्याओं को समय द्वारा बिना किसी पूर्व प्रयास एवं अध्ययन के सुलझा लिया जाता है। इन समस्याओं के अतिरिक्त कुछ एक समस्याएँ इसलिए भी उत्पन्न हो जाती हैं कि जिन स्थानीय सस्थाओं द्वारा प्रशासन को संचालित किया जा रहा है वे अतिपूरा रूप से संगठित होते हैं और उनके अधिकारी एवं कर्मचारी इच्छा एवं उत्साह रखते हुए भी जन उपयोगी कार्य करने से कतराते हैं। यदि एक सस्था का संगठन भी उचित रूप में किया गया है तो उसमें समस्याओं का जन्म इसलिए भी हो सकता है कि उनके कार्यकर्त्ता अपने उत्तरदायित्वों के निर्वाह में सक्रिय रहि नहीं से रहे हैं। इस सामान्य पृष्ठभूमि को ध्यान में रखते हुए हम भारत में स्थानीय सरकार की समस्याओं के संबंध में कुछ अधिक व्यापक रूप से विचार करना अधिक उपयुक्त समझेंगे।

क्षेत्रीय समस्याएँ

[Area] Problems]

स्थानीय सरकार एवं प्रशासन के सम्बन्ध में सर्वप्रथम समस्या यह उठती है कि उसकी सस्थाओं के अधिकार क्षेत्र को कितना बढ़ा रखा जाए। गहरी एवं देहाती क्षेत्रों में कार्य कर रहे विभिन्न स्थायीय निकायों को कितने बड़े क्षेत्र पर अधिकार प्रदान किया जाए तथा उनके द्वारा सेवित व्यक्तियों की अधिकतम एवं कम से कम संख्या क्या रखी जाए। स्थानीय सस्थाओं के क्षेत्र के बारे में अभी तक कोई सर्वमान्य मत सामने नहीं आ पाया है। ऐसा होना सम्भव भी नहीं है क्योंकि अनुभव और व्यवहार के सदर्भ में इन सस्थाओं का क्षेत्र बदलता रहता अधिक उपयोगी समझा जाता है। कई बार क्षेत्र के प्रसार और दूसरे भवसरो देखते हुए उनके आधार पर नगर-निगम, नगरपालिका, नगरपालिका समाधि, थाना, पंचायत, कस्बा

क्षेत्रीय समितियाँ, सूचित क्षेत्र समितियाँ (Notified Area Committees) आदि संस्थाओं को संगठित किया गया है। इनमें सूचित क्षेत्र समितियाँ तथा छोटी कस्बा समितियाँ अपनी स्थिति के कारण सीमित शक्तियाँ तथा सीमित साधन रखती हैं। दूसरी ओर नगर निगम के पास शक्तियाँ एवं साधन स्रोत दोनों ही अपेक्षाकृत अधिक होते हैं क्योंकि उनको एक व्यापक क्षेत्र में कार्य करना होता है। स्थानीय मस्याओं का जब गठन किया जाता है तो उनके लिए एक निश्चित क्षेत्र का होना आवश्यक समझा जाता है किन्तु यह निश्चित क्षेत्र कितना बड़ा होना चाहिये इसके संबंध में कोई एक विचार नहीं बन पाया है तथा विभिन्न राज्यों में इस संबंध में अलग-अलग परम्पराएँ अपनाई जा रही हैं। उदाहरण के लिए बंगाल एवं बिहार में कानून द्वारा यह निर्धारित कर दिया गया है कि राज्य सरकार केवल तभी और वही नगरपालिका की स्थापना कर सकती है जबकि उसे यह सन्तोष हो जाए कि किसी कस्बा क्षेत्र की तीन-चौथाई वयस्क पुरुष जनसंख्या कृषि स्तर कार्यों में सलग्न है तथा कस्बे में तीन हजार से कम निवासी नहीं हैं और एक वर्गमील में एक हजार से कम लोग नहीं रह रहे हैं। राजस्थान में नगरपालिका की स्थापना उस समय तक नहीं की जा सकती जब तक कि उस क्षेत्र की जनसंख्या पाँच हजार या इससे अधिक न हो।

अन्य राज्यों में कोई ऐसा कानूनी प्रावधान या कोई निश्चित प्रक्रिया नहीं है जिसके आधार पर यह निश्चित किया जाए कि अमुक स्थान पर नगर पालिका की स्थापना कर दें। उत्तरप्रदेश में एक अतिरिक्त कानून के अनुसार किसी भी कस्बे को उस समय तक नगरपालिका में नहीं बदला जा सकता जब तक कि उसकी जनसंख्या आठ हजार से लेकर दस हजार तक न हो और उसकी वार्षिक आय २५ हजार या इससे अधिक न हो। इस प्रकार से भारत की विभिन्न नगरपालिकाओं की जनसंख्या एवं क्षेत्र में अनेक विभिन्नताएँ वर्तमान हैं। यही कारण है कि उनके संगठन एवं प्रशासन के बारे में कोई एकरूपता नहीं अपनाई जा सकती। उनके कार्य संचालन से सम्बन्धित सुझाव भी सामान्य रूप में नहीं दिए जा सकते। विकेन्द्रीकरण आयोग के प्रतिवेदन में यह कहा गया था कि जो शक्तियाँ बड़े कस्बों को प्रदान की जा सकती हैं वे नगरपालिकाओं को नहीं दी जा सकतीं जो कि गावों का संयोग मात्र है।¹ यदि हम नगरपालिकाओं के विभिन्न रूपों का अध्ययन करें तो ज्ञात होगा कि भारत के राज्यों में अनेक प्रकार की नगरपालिकाएँ काम कर रही हैं। बर्बर में महत्वपूर्ण कस्बों के लिए वारों नगरपालिकाएँ तथा अन्य के लिए जिला नगरपालिकाएँ बनाई गई हैं। यदि किसी जिला नगरपालिका की जनसंख्या १५ हजार हो तो उसे राज्य सरकार द्वारा शहर नगरपालिका (City Municipality) कह दिया जाता है। उत्तर प्रदेश में यह नाम उन नगर-

1. "Powers which might well be granted to large towns cannot be extended to Municipalities which are mere collections of villages."

पालिकाओं को दिया जाता है जो कि एक लाख या इससे अधिक जनसंख्या वाली होती हैं। पंजाब में नगरपालिकाओं के तीन रूप प्राप्त होते हैं। मैसूर में तीन और २५ हजार की जनसंख्या वाले कस्बों में कम्पा नगरपालिकाएँ जो कि बड़ी जनसंख्या वाले स्थानों में नगरपालिकाएँ हैं। कुछ राज्यों में नगरपालिकाओं का विभाजन राजस्व के आधार पर किया गया है। राजस्थान में नगरपालिकाओं को केवल दो भागों में विभाजित किया गया है, ये हैं— नगरपालिका और कस्बे की नगरपालिका। कस्बे की नगरपालिका को तीन वर्ष के राजस्व के अनुपात के आधार पर सात भागों में विभाजित किया गया है। मध्यप्रदेश आदि कुछ क्षेत्रों में जनसंख्या एवं राजस्व दोनों ही चीजों को नगरपालिका के विभाजन का आधार माना गया है। इस वर्गीकरण का मुख्य आधार यह होना है कि कस्बों एवं नगरों में कार्यों की प्रकृति अलग-अलग होती है। बड़ी जनसंख्या वाले नगरों, या व्यापारिक केन्द्रों के निवासी अधिक मजदूरी नागरिक नुसियार्थों की माशा करते हैं, वे अधिक स्तर की माग करते हैं तथा आवश्यक चीजें एक्जिट करने की माग भी रखते हैं।

वस्तु स्थिति को देखने के बाद यह कहा जा सकता है कि शहरी क्षेत्रों में स्थानीय निकायों का क्षेत्र निर्धारित करने में कोई एक सिद्धान्त नहीं अपनाया गया है। वही इसका आधार जनसंख्या है, कहीं भूमि प्रदेश है, वही राजस्व की मात्रा और कहीं प्रदेश के लोगों का स्तर। ऐसी स्थिति में यह स्पष्ट रूप से समझ में नहीं आता कि किस आधार को मुख्य मान कर उसके अनुसार व्यवहार किया जाए।

क्षेत्र सम्बन्धी समस्या देहाती क्षेत्र के स्थानीय निकायों के बारे में भी उत्पन्न होती है। यह निश्चित करना देहाती स्थानीय सरकार की एक प्रमुख समस्या है कि वहाँ पंचायत, पंचायत समिति एवं जिलापरिषद का आकार क्या रखा जाए। राजस्थान में सन् १९६० से पूर्व तीन हजार से लेकर आठ हजार तक जनसंख्या पर एक पंचायत का गठन किया जाता था। सन् १९६० के बाद पंचायत के क्षेत्र को अत्यन्त सीमित करके डेढ़ हजार से लेकर दो हजार जनसंख्या तक कर लिया गया। पंचायत क्षेत्रों के आकार को निश्चित करते समय त्रिभुज बातों की ध्यान में रखा जाता है पूर्ण रूप से वे नहीं होतीं जो कि नगरपालिका के क्षेत्र का निश्चय करते समय हुमा करती हैं। नगरों में नगरपालिकाओं के क्षेत्र के निश्चय का आधार सेवित व्यक्तियों की आवश्यकताएँ एवं आवांछाएँ हुमा करती हैं जबकि गावों में स्थानीय सरकार की संस्था एवं जनता के बीच निकटस्थ सम्बन्ध को अधिक महत्वपूर्ण माना जाता है। जब पंचायत क्षेत्र का निर्धारण करते हैं तो मुख्य रूप से यह बात ध्यान में रखी जाती है कि उस क्षेत्र के चारों कोनों पर रहने वाली जनता पंचायत कार्यालय तक पहुँच सके, अपनी समस्याओं को वहाँ रख सके और उसके कार्यों में वाञ्छित योगदान देती रहे। इसी कारण यह प्रयास किया जाता है कि पंचायत क्षेत्र का कोई भी गाँव पंचायत के मुख्य कार्यालय से साधारणतः पाँच मील से अधिक दूर न हो। ऐसा होने पर ही पंचायत द्वारा लोगों के कुछ दूर रहने एवं उन्हें मुविषा प्रदान करने के जो प्रयास किए जाते हैं वे सभी सफल हो सकते हैं। प्रतिनिधि निकाय एवं गाँवों की जनता के बीच सम्बन्ध जितना सम्भव हो सके उतना अनिष्ट बनाया जाना चाहिए। पंचायतों

के क्षेत्र का निर्धारण करते समय एक अन्य बात का ध्यान रखा जाता है कि ये संस्थाएं आर्थिक दृष्टि से स्वावलम्बी बन सकें। पंचायत स्तर पर क्षेत्र कितना बड़ा रखा जाए इस सम्बन्ध में अलग-अलग मत हैं—कोई छोटे क्षेत्र का समर्थन करता है और कोई बड़े क्षेत्र का। छोटे क्षेत्र के समर्थक अपने पक्ष में उन तर्कों को देते हैं जो कि ऊपर वर्णित किए गए हैं। दूसरी ओर जो लोग बड़े क्षेत्र का समर्थन करते हैं वे अपने पक्ष के समर्थन में यह बताते हैं कि ऐसा क्षेत्र आर्थिक दृष्टि से स्वावलम्ब होगा, उसमें अधिक अच्छा नेतृत्व पनप सकेगा। इसके अतिरिक्त प्रशासनिक व्यय में जो खर्चा किया जाएगा उसकी मात्रा भी कम होगी।

पंचायतों की भांति पंचायत समिति एवं जिला परिषद के आकार के सम्बन्ध में भी पर्याप्त लाभ और हानियों का वर्णन किया जाता है। राजस्थान में पंचायत समितियों को खण्ड स्तर पर गठित किया गया है। एक पंचायत समिति के क्षेत्र में आने वाली जनसंख्या चालीस हजार से एक लाख २५ हजार तक रहती है। औसतन पंचायत समितियों की जनसंख्या ६८५०० है। पंचायत समितियों को तहसील के सहवृत बनाया जाए अथवा नहीं और यदि बनाया भी जाए तो किस प्रकार—ये कुछ ऐसे प्रश्न हैं जिनके बारे में समय-समय पर भिन्न-भिन्न विचार प्रस्तुत किए जाते रहे हैं। जिला परिषद को जिलास्तर पर संगठित किया जाता है। उसे जो कार्य सौंपे गए हैं उन्हें देखते हुए यह आकार एवं क्षेत्र कुछ सीमा तक सन्तोषजनक कहा जा सकता है किन्तु फिर भी समय की बदलती हुई परिस्थितियों में इन संस्थाओं के क्षेत्र की उपयोगिता भी घटती या बढ़ती रहती है और उसमें पर्याप्त परिवर्तन किया जाना अत्यन्त अनिवार्य बन जाता है।

चुनाव सम्बन्धी समस्याएं (Elections Problems)

भारतीय स्थानीय संस्थाओं को यथा सम्भव प्रजातन्त्रात्मक रूप में संगठित करने का प्रयास किया गया है। इसके अधिकांश पदाधिकारी निर्वाचित होते हैं। प्रशासन में उच्च स्तर इन निर्वाचित पदाधिकारियों को दिया जाता है और अधिकारी कार्यकर्ताओं को मुख्य रूप से इनके परामर्श, सहयोग आदि की दृष्टि से रखा जाता है। स्थानीय संस्थाओं के विभिन्न स्तर के विभिन्न पदाधिकारियों का निर्वाचन कैसे किया जाए, यह समस्या अपने प्रभाव एवं प्रकृति की दृष्टि से व्यापक महत्व रखती है। स्थानीय संस्थाओं के निर्वाचन से सम्बन्धित समस्याएं मुख्य रूप से ये हैं—किसको मताधिकार दिया जाए, उम्मीदवारों की क्या-क्या योग्यताएं रखी जाए, मतदान किस प्रकार हो, क्या गुप्त मत पत्रों का प्रयोग किया जाए अथवा हाथ उठा कर के मत मालूम किया जाए, निर्वाचन की व्यवस्था किस प्रकार की जाए अर्थात् क्या क्षेत्र को अनेक वार्डों में विभाजित किया जाए, यदि किया जाए तो इन वार्डों की संख्या किस प्रकार निर्धारित की जाए, मतदाताओं की सूची किस प्रकार तैयार की जाए तथा चुनाव में होने वाली अनियमितताओं एवं गड़बड़ियों के लिए यदि किसी भी पक्ष को याचिका प्रस्तुत करनी हो तो उसका क्या तरीका रखा जाए, आदि—आदि।

नगरपालिका स्तर पर चुनाव की समस्याएँ—नगरपालिका स्तर पर चुनाव की समस्याएँ उनसे मिश्रित रहती हैं जो कि पंचायती राज मसौदों के निर्वाचन में पाई जाती हैं। बीस भारत में स्वायत्त सरकार का विश्वास केवल निर्वाचन व्यवस्था का त्रिक प्रसार ही है। यह कहा जाता है कि यहाँ नगरपालिकाओं ने एक शताब्दी के दौरान जो विकास किया उनके परिणाम-स्वरूप पूर्णरूपेण नामजद परिपक्वों के स्थान पर पूर्णरूपेण निर्वाचित परिपक्व बनाई जाने लगे। आजकल स्थानीय निकायों के निर्वाचन में प्रायः भ्रष्ट मताधिकार का उपयोग किया जाता है। इसके अनुसार मतदाता को कम से कम २१ वर्ष की उम्र वाला, सम्बन्धित स्थानीय क्षेत्र का निवासी एवं भारत की राष्ट्रियता प्राप्त होनी चाहिए। स्थानीय क्षेत्र का निवासी का अर्थ क्या होता है यह एक समस्या है जिसका समाधान विभिन्न राज्यों में भ्रम-भ्रमण प्रकार में किया गया है। बम्बई में क्षेत्रीय निवासी उम्र व्यक्ति को माना जाता है जो कि सम्बन्धित क्षेत्र में भ्रमण उसके साथ मील के क्षेत्र में कम से कम छः माह से रह रहा हो। बंगाल में केवल वही व्यक्ति मत देने का अधिकार रखता है जो कि नगरपालिका क्षेत्र में कम से कम बारह महीने में रह रहा हो या व्यवसाय कर रहा हो। मध्य प्रदेश, राजस्थान, मैसूर, करल, उत्तर प्रदेश आदि राज्यों में मतदाता का नगरपालिका क्षेत्र में एक निश्चित समय तक रहना आवश्यक माना गया है। नगरपालिकाओं के चुनाव में उम्र व्यक्ति को मत देने का अधिकार नहीं दिया जाता जिसकी मानसिक स्थिति सुदृढ़ न हो या जिसने नगरपालिका के कर्मों का पूरी तरह न चुकाया हो अथवा एक ऐसा व्यक्ति जो कि एक वर्ष से अधिक समय तक जेल में रहा हो।

चुनाव की दृष्टि से नगरपालिकाओं को राज्य सरकार द्वारा कई एक बाड़ों में विभाजित किया जाता है। वह प्रत्येक बाड़ से चुने जाने वाले सदस्यों की संख्या भी निर्धारित कर देती है। वास्तविक व्यवहार में शहर का बाड़ों में विभाजन नगरपरिषद द्वारा ही किया जाता है जो कि जिला-अधिकारी के पर्यवेक्षण में कार्य करती है। यदि बाड़ों में विभाजन ठीक प्रकार नहीं किया गया है तो इसके विरोध में जिला अधिकारी से अपील की जा सकती है। जिला अधिकारी शहर के मन्त्रों को राज्य सरकार के पास भेजता है जिसकी स्वीकृति उस अन्तिम रूप देने का कार्य करती है। चुनाव की दृष्टि से अधिकांश नगरपालिकाओं में जो विभाजन किया जाता है वह 'एक बाड़ एक सदस्य' के आधार पर होता है किन्तु कुछ ऐसे भी उदाहरण हैं जहाँ बहुमदस्थीय व्यवस्था अपनाई जाती है।

मतदाताओं की माति उन उम्मीदवारों के लिए भी कुछ योग्यताएँ निर्धारित की जाती हैं जो कि चुनाव में खड़े होने हैं और नगर परिषद की सदस्यता के लिए प्रत्याशी होते हैं। किसी भी ऐसे व्यक्ति को उम्मीदवार होने का अवसर नहीं प्रदान किया जाता जिसका नाम मतदाता सूची में न हो, वह नगरपालिका के किसी कार्य के ठेके पर न हो अथवा उसे नगरपालिका के प्रशासन में अन्य रुचि न हो, वह नगर परिषद को दो गई किसी सेवा के बदले उससे कोई भ्रष्ट प्राप्त न करे, वह सरकारी सेवक न हो, वह नैतिक भ्रष्टता के कारण छ. महीने या इससे अधिक की जेल भुगतान हुआ न हो, वह सरकारी या स्थानीय सेवा से निलम्बित किया हुआ न हो, प्रत्येक व्यक्ति जो

कि निर्वाचन का प्रत्याशी है वह एक मनोनयन पत्र भर कर नियमानुसार उम्मीदवार बनेगा। यह पत्र दो व्यक्तियों द्वारा प्रस्तावित एवं सन्निहित किया जाता है। इस प्रकार का नामजदगी पत्र प्रस्तावित दिनांक को या उससे पूर्व रिटनिंग अधिकारी को दिया जाता है। छानबीन के लिए निश्चित दिनांक को इस अधिकारी द्वारा उस पत्र की वैधानिकता की जांच की जाती है और उपयुक्तों के नाम प्रकाशित कर दिए जाते हैं।

यदि आने वाले नामजदगी पत्रों की संख्या रिक्त स्थानों से अधिक हो तो चुनाव कराए जाते हैं। चुनाव अधिकारी द्वारा उम्मीदवारों के अलग-अलग रंग एवं प्रतीक बांटे जाते हैं तथा उनके द्वारा इतनी अधिक मत-पेटियां दी जाती हैं जितने कि उम्मीदवार होते हैं। प्रत्येक पेट्री पर उम्मीदवार को दिया गया रंग या प्रतीक होता है। चुनाव अधिकारी द्वारा पोलिंग स्टेशनों के नाम बता दिए जाते हैं और प्रत्येक पोलिंग स्टेशन पर एक पोलिंग अधिकारी तथा एक पोलिंग महायक नियुक्त कर दिया जाता है। मतदाताओं को पोलिंग-बूथ में एक-एक करके प्रवेश दिया जाता है और पोलिंग महायक द्वारा मतपत्र प्रदान किये जाते हैं। जहां रंगीन पेटियों की व्यवस्था होती है वहां मतदाता अपने उम्मीदवार की पेट्री में मतदान करता है। दूसरे राज्यों में जहां पर रंगीन व्यवस्था लागू नहीं है उम्मीदवारों के नाम एवं प्रतीक को मतपत्र पर अंकित किया जाता है और मतदाता को अपने उम्मीदवार के सामने एक क्रॉस का निशान लगाना होता है। मतदान हो जाने के बाद मतों को गिना जाता है और जो उम्मीदवार सबसे अधिक मत प्राप्त करता है उसे निर्वाचित घोषित किया जाता है। नगरपालिकाओं का निर्वाचन करते समय अनेक प्रकार की समस्याएं सामने आती हैं और अधिकारियों को यह सोचने के लिए मजबूर होना पड़ता है कि चुनाव व्यवस्था क रूप किस प्रकार का रखा जाए ताकि वे अधिक सुविधाजनक, उपयुक्त फलदायक एवं सार्थक बन सकें। इन विभिन्न समस्याओं पर समय-समय पर सम्बन्धित सत्ताओं द्वारा विचार किए जाते रहे हैं। चुनावों से सम्बन्धित ये समस्याएं मूलतः निम्नलिखित हैं—

(१) अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व (Minorities Representation)—चुनाव व्यवस्था में उत्पन्न होने वाली विभिन्न समस्याओं में से एक समस्या यह है कि अल्प-संख्यकों को किस प्रकार प्रतिनिधित्व दिया जाए। पहले इस समस्या को सुलझाने के लिए पृथक निर्वाचन क्षेत्र हुआ करते थे किन्तु भारत में इस व्यवस्था से बड़ा नुकसान हुआ तथा यह प्रणाली अत्यन्त महंगी पड़ी। अतः प्रान्तीय स्वायत्तता के दिनों में पृथक निर्वाचन की व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया और पद एक समुदाय के अनुपात में बांटे जाने लगे। किसी भी उम्मीदवार को उस क्षेत्र में रहने वाली जनता मत देती थी। अल्प-संख्यकों के लिए सीटों को आरक्षित कर देना भी परिपक्व में उनकी सदस्यता को निश्चित बनाने की दृष्टि से एक महत्वपूर्ण तरीका है। बम्बई, मद्रास, बंगाल, उत्तरप्रदेश, आदि राज्यों में इस तरीके को प्रयुक्त किया गया है। यह प्रबन्ध बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र को मान कर चलता है। अतः इन राज्यों में सरकार द्वारा यह निश्चित कर दिया जाता है कि एक वार्ड से एक ही सदस्य लिया जाएगा अथवा अधिक। स्वतन्त्रता के बाद भारतीय संविधान में जिन मूल्यों को स्थान दिया गया उसके अनुसार केवल पिछड़ी

जातिवादी को छोड़ कर अन्य किसी के लिए चुनाव क्षेत्र कार्यालय नहीं दिया जाता। मद्रास में प्रत्येक नगरपालिका को इतने वार्डों में विभाजित करने का प्रयास किया जाता है कि प्रत्येक वार्ड से कार्ड निर्वाचित सदस्य लिए जा सकें। अनेक शहरों में तो केवल चार ही वार्ड पाए जाते हैं। उगर प्रदेश के अधिनियम के अनुसार प्रत्येक वार्ड में लिए जाने वाले सदस्यों की संख्या अधिक से अधिक सात और कम से कम तीन हो। बम्बई, बंगाल, बिहार आदि में सदस्यों के लिए कोई निश्चित संख्या निर्धारित नहीं की गई है। बम्बई, बंगाल, मद्रास, उत्तर प्रदेश आदि राज्यों में प्रत्येक नगरपालिका को अपने ही मन देने का अधिकार है जिसने कि वहाँ उम्मीदवार चुने जाने हैं। वह एक उम्मीदवार को एवं से अधिक मत नहीं दे सकता। बिहार तथा उड़ीसा में प्रत्येक मतदाता अपने उम्मीदवारों को वोट दे सकता है जिसने कि पद रिक्त हुए हैं। वह जिसने मन देने का अधिकार रखता है उन सभी को किसी भी एक उम्मीदवार के लिए वोट दे सकता है। इन प्रकार बिहार तथा उड़ीसा में अनेकी पल्प-मस्त्रों की संख्या को एकत्रीकृत मतदान प्रणाली (Cumulative Voting System) द्वारा सुलभ करने का प्रयास किया है। मध्य प्रदेश और पंजाब में जिन व्यवस्था को अपनाया गया है वह है 'एक व्यक्ति एक मत' और 'एक वोट एक सदस्य' की प्रणाली है। इन राज्यों में पल्प-मस्त्रों की संख्या को चयन, बहुवृत्ति तथा नामबद्धी द्वारा सुलभ किया गया है। कई बार यह कहा जाता है कि एक संसदीय निर्वाचन क्षेत्र व्यवस्था में अल्प-संख्यक और शक्ति प्राप्त कर लेते हैं। अमल में नगरपालिका चुनावों में इसकी अपेक्षा व्यक्ति अधिक मिले जाते हैं और यह समस्या उठनी ही नहीं कि तत्पश्चात् राजनीतिक पल्प-मस्त्रों को स्थान नहीं दिया गया है। अनेक स्वतंत्र सदस्य भी इन चुनावों में सफलता प्राप्त करते हैं। इसने अनिश्चित यह भी देखा जाता है कि प्रभावशाली व्यक्तिवादी वाले लोग इन चुनावों में अधिक निर्णयात्मक हाथ रखते हैं। जब एक ही पद के लिए दो या अधिक सदस्य चुनाव लड़ रहे हैं तो यह कहना बटिन होगा कि निर्वाचित सदस्य पल्प-मस्त्रों का प्रतिनिधि है।

(२) उम्मीदवार की योग्यता (The Qualification of Candidate) — नगरपालिका की सदस्यता के लिए उम्मीदवारों में कुछ योग्यताओं का होना आवश्यक समझा जाता है। उनमें से एक यह है कि सम्बन्धित व्यक्ति उस क्षेत्र का निवासी हो, किसी भी मतदाता को एक से अधिक वार्डों की मतदाता सूची में नहीं रखा जाता, वह केवल उसी वार्ड की मतदाता सूची में रखा जायेगा जिसका कि वह सदस्य है। जो उम्मीदवार नगरपालिका की सदस्यता के लिए चुनाव लड़ रहा है वह किसी भी वार्ड से लड़ा हो सकता है किन्तु वह एक से अधिक वार्डों से लड़ा नहीं होगा। उम्मीदवार के लिए यह जरूरी नहीं है कि वह निच वार्ड से लड़ा हुआ है उसी का सदस्य हो। उत्तर प्रदेश और केरल में यह व्यवस्था है कि उम्मीदवार एक या अधिक वार्डों से लड़ा हो सकता है किन्तु अन्य राज्यों में यह व्यवस्था नहीं है। वहाँ कोई उम्मीदवार अपनी मर्जी के अनुसार केवल एक ही वार्ड में लड़ा हो सकता है। इस प्रकार यह एक समस्या है कि क्या एक उम्मीदवार को उसी वार्ड से चुनाव लड़ना चाहिए जहाँ का वह रहने वाला है धरया वह किसी

भी वार्ड से चुनाव लड़ सकता है। इस समस्या को विभिन्न राज्यों ने अलग-अलग प्रकार से सुलझाया है। उत्तर प्रदेश नगरपालिका का चुनाव एवं केरल नगरपालिका का चुनाव नियमों के अनुसार उत्साह एवं कार्यकुशलता को भौगोलिक आधार पर नहीं बाँटा जा सकता, और इसलिए परिपद की कार्यकुशलता की दृष्टि से सदस्यों की वार्ड की सदस्यता पर अधिक जोर नहीं दिया जाना चाहिए। कुछ विचारकों के अनुसार यह तर्क प्रतिनिधित्व के मौलिक सिद्धान्तों का विरोध करता है। एक उम्मीदवार मुख्य रूप से प्रतिनिधि होता है वह कोई योग्य या कुशल कार्यकर्ता नहीं होता और यदि वह अपने मतदाताओं के साथ व्यक्तिगत सम्बन्ध एवं उनकी आवश्यकताओं का ध्यान नहीं रखता तो इसमें संदेह नहीं कि वह अपने क्षेत्र की सेवा कर सकेगा, जिसके लिए कि उसने दवा किया है। यह भी कहा जाता है कि केवल एक वार्ड के हितों को ध्यान में न रख कर पूरी नगरपालिका क्षेत्र के ही हितों को ध्यान में रखा जाना चाहिए और इस प्रकार एक वस्ती के हितों को शहर के हितों पर बलिदान कर देना चाहिए। इस तर्क में भी कुछ मूल-भूत तथ्यों को भुला दिया जाता है। यह ध्यान नहीं रखा जाता कि प्रत्येक वार्ड व्यापारिक, भौगोलिक एवं ऐतिहासिक दृष्टि से अपनी भिन्न विशेषताएँ रखता है। उसके निवासी जाति एवं धर्म के बंधनों के आधार पर एक दूसरे से बंधे रहते हैं। यही कारण है कि एक वार्ड का नाम सुनते ही वे विशेष हित ध्यान में आ जाते हैं जिनका कि उस वार्ड के द्वारा प्रतिनिधित्व किया जा रहा है। यदि नगरपालिका को पूरे शहर के विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व करना है तो यह प्रावधान होना चाहिए कि एक वार्ड से जो उम्मीदवार खड़ा हो वह आवश्यक रूप से उस वार्ड का सदस्य हो।

(३) रंगीन पेटी व्यवस्था (Coloured Box System) — इस व्यवस्था को प्रचलाना उस क्षेत्र में जरूरी हो जाता है जहाँ कि अधिकांश मतदाता अनपढ़ और निरक्षर होते हैं जो कि उम्मीदवार के प्रतीक को पहिचानने की सामान्य बुद्धि नहीं रखते और उम्मीदवार का नाम पढ़ने के योग्य उनकी शिक्षा नहीं होती। ऐसे मतदानार्थों में गुप्त मतदान की व्यवस्था के लिए रंगीन पेटी व्यवस्था को अपनाया जाता है। इस व्यवस्था के अपने कुछ निषिद्ध नाम हैं क्योंकि जब एक मतदाना अपने वाञ्छित उम्मीदवार का नाम नहीं पढ़ पाता तो उसे इसके लिए बहुत कुछ पोलिंग अधिकारी पर निर्भर रहना होता है। पोलिंग अधिकारी उसे वाञ्छित उम्मीदवार के निशान या नाम को बताता है और उससे मतदान कराता है। इस व्यवस्था में मतदान गोपनीय नहीं रह पाता। इसके अतिरिक्त अप्रत्याचार एवं अन्य प्रकार के गलत व्यवहार के लिए भी पर्याप्त गुंजाइश रहती है। रंगीन पेटी व्यवस्था को अपनाते में पूर्व यही होता था कि मतदाता की इच्छानुसार पोलिंग अधिकारी मत पत्र पर निशान लगा कर उसे मत पेटी में डाल देता था। मि. वेंकट राव (Venkata Rao) ने इस व्यवस्था के तीन दोष बताये हैं। उनके मतानुसार इससे मतदान की गोपनीयता नष्ट हो जाती है, अशिक्षित और अनपढ़ होने के कारण अधिकांश मतदाताओं को पोलिंग अधिकारियों की सहायता लेनी पड़ती है और गोपनीयता न रहने के कारण बहुत से मतदाता अपना मतदान करने के लिए नहीं आ पाते। जो आते भी हैं वे अपनी इच्छानुसार

उम्मीदवार को वोट नहीं दे पाते। दूसरे, इस व्यवस्था में बेईमानी और रिश्तेदारी पनपती है। जो मतदाता रिश्ते से भेते हैं। उनमें यह कहा जाता है कि वे अपने भापको अशिक्षित घोषित कर दें और इस प्रकार पोलिंग अधिकारी की सहायता प्राप्त करें जिससे कि उम्मीदवार के प्रतिनिधियों को यह ज्ञान होवा कि व्यक्ति १ किसको मत दिया है। यहाँ तक कि मयरपालिकाओं के स्कूल अध्यापक भी अपने भापको अशिक्षित घोषित कर पोलिंग अधिकारी को सहयोग प्राप्त करते हैं। इस प्रकार मतदान केन्द्र के बाहर के शिक्षित लोग, मतदान केन्द्र के अन्दर अशिक्षित बन जाते हैं। तीसरे, पोलिंग अधिकारी अपनी स्थिति का गलत फायदा उठा लेते हैं। मतदाता चाहे किसी को भी अपना वोट डालना चाहे वह तो मत पत्र पर उसी का निशान लगाते हैं जिसके लिए कि सम्पत्ति द्वारा निर्देशित किया गया है। कई एक पोलिंग अधिकारी तो मत पत्र पर निशान लगाते समय उम्मीदवार के प्रतिनिधियों को दिशाते भी नहीं। इस प्रकार यह व्यवस्था अत्यन्त दोषपूर्ण थी और अब इसे समाप्त करके पूरी गोपनीयता रखने का प्रयास किया गया है।

रगीन पैटी व्यवस्था में भी अपनी कुछ त्रुटियाँ हैं। इस व्यवस्था में जो चुनाव प्रचार किया जाता है उसमें उम्मीदवार का नाम या उसके गुण एवं योग्यताओं के बारे में कुछ भी नहीं कहा जाता और जो कुछ भी कहा जाता है वह रंग या प्रतीक के बारे में कहा जाता है। चर्चल महोदय ने ब्रिटिश शासन के समय का एक उदाहरण प्रस्तुत करते हुए बताया कि जब एक उम्मीदवार को वाली पैटी प्रदान की गई तो उसने धाम सभाओं में जनता के सामने यह कहा कि ब्रिटिश सरकार ने मेरा चेहरा काटा दिया है। क्या मेरे वेशवासी भी मेरे चेहरे को काटा करेंगे? उस समय ब्रिटिश साम्राज्यवादी नीति से जो भी व्यक्ति बताया हुआ होता था उसे लोगों की सहमति प्राप्त हो जाती थी। स्वतंत्रता के बाद भी उम्मीदवार रंग पर अधिक और देने लगे। वे गेरू अथवा हरे रंग को अधिक पसंद करने लगे क्योंकि गेरू रंग से हिन्दू मतदाता को और हरे रंग से मुसलमान मतदाता को अच्छी प्रकार प्रभावित किया जा सकता है। इसी प्रकार प्रतीक को भी प्रचार का साधन बना लिया जाता है और उम्मीदवार का महत्त्व गौण बन जाता है। साम्प्रदायिक विरोधों के समय में चुनाव निशान के रंग में शेर को बहुत पसंद करते थे क्योंकि हिन्दुओं के लिए शेर दुर्गा मता की सपारी था और वह शैतानों अर्थात् म्लेच्छों का नाश कर सकता था। इसी प्रकार मुसलमानों के लिए शेर भली का प्रतीक था जो कि शेरों का देवता है। इस प्रकार वह उम्मीदवार इस्लाम का रक्षक समझा जाता था और मुसलमानों तथा हिन्दुओं दोनों की सहानुभूति उसे प्राप्त हो जाती थी। इन तरीकों से कई बार उम्मीदवार सफलता तो प्राप्त कर लेता था किन्तु इस प्रक्रिया दो प्रजातन्त्रात्मक नहीं कहा जा सकता। अन्त में मतदान में सम्बन्धित वे समस्याएँ उस समय पैदा होनी हैं जबकि मतदाता निराशर या अशिक्षित होते हैं।

(४) भ्रष्ट व्यवहार (Corrupt Practices)—मयरपालिका के चुनावों में अनेक प्रकार के ऐसे व्यवहार अपनाये जाते हैं जो कि वांछनीय नहीं जा सकते

हैं। इन भ्रष्ट व्यवहारों में रिश्वत को लिया जा सकता है। कई एक उम्मीदवार अपने मतदाताओं में पैसा बांटते हैं और उस पैसे के आधार पर उनके ईमान को खरीदना चाहते हैं। इस प्रकार के व्यवहार द्वारा विजयी उम्मीदवार का प्रत्येक प्रयास यह होगा कि वह अपने पद से यथासम्भव लाभ उठाये और इस प्रकार जनता के धन का खुलकर दुरुपयोग करे। दूसरे चुनाव प्रचार के दौरान घटिया दर्जे की चापलूगियां भी की जाती हैं और उनके लिए मतदाताओं को दावतें देना, शराब पिलाना उनका मनोरंजन करना, आदि व्यवहार प्रमुख बन जाते हैं। तीसरे उम्मीदवार द्वारा मतदाताओं पर अनुचित प्रभाव डालने की प्रथा अत्यंत लोकप्रिय एवं सामान्य है। इस दृष्टि से मतदाताओं की श्रेणियां बना ली जाती हैं और उसके बाद यह तय किया जाता है कि किस व्यक्ति को किस प्रकार प्रभावित कर सकते हैं। चौथे, चुनाव प्रचार में वैयक्तिकरण या कुनव्वा-परस्ती का भी पूरा जोर रहता है। जो लोग अन्य किसी प्रकार से या अपनी योग्यताओं के सहारे मत प्राप्त नहीं कर पाते वे लोग दूर का या नजदीक का नाता, रिश्ता, या सम्बन्ध निकाल कर मतदाता को अपनी ओर खींचने की फिराक में रहते हैं। पांचवें, चुनाव प्रचार की एक आम बात यह बन चुकी है कि विरोधी उम्मीदवार के विरुद्ध जितना अधिक गलत या सही प्रचार किया जा सके उतना ही किया जाय। इस प्रकार का प्रचार सही की अपेक्षा गलत ही अधिक होता है। झूठे और निराधार तर्क दिये जाते हैं तथा जनता को भुनाने में रखा जाता है। छठे, उम्मीदवार द्वारा अपने चुनाव अभियान में बहुत अधिक धन खर्च किया जाता है किन्तु इसे बताया नहीं जाता; जो कुछ बताया जाता है और जो वास्तव में खर्च किया जाता है उसके बीच जमीन आसमान का अन्तर रहता है। सातवें, कई बार एक उम्मीदवार मतदाना को यह कह कर भी प्रभावित करना चाहते हैं कि यदि उसने किसी अन्य उम्मीदवार का समर्थन किया तो इससे अमुख देवता नाराज हो जायेंगे। आठवें चुनाव अभियान की यह भी एक सामान्य विशेषता बन गई है कि उम्मीदवार अपने मतदाता को जाति, समुदाय, धर्म, सामाजिक बहिष्कार आदि के आधार पर प्रभावित करना चाहते हैं। इस प्रकार के व्यवहारों तथा ऐसे ही कुछ अन्य व्यवहारों को विभिन्न राज्यों के नगरपालिका अधिनियमों ने भ्रष्ट व्यवहार माना है और इनके विरुद्ध कदम उठाने का प्रावधान रखा है। बम्बई राज्य में यदि कोई उम्मीदवार या मतदाता इस प्रकार का व्यवहार करने का दोषी पाया जाय तो उसे सात वर्ष के लिए नगरपालिका की सदस्यता से वंचित किया जा सकता है। बंगाल में इस प्रकार के अपराधों पर छः महीने तक की सजा या जुर्माना अथवा दोनों ही किये जा सकते हैं। उत्तरप्रदेश में मतदाना सूची में कुछ गड़बड़ करने, अन्य चुनाव सम्बन्धी अभिलेखों में हेरफेर करने, किसी मतदाता को जाने बिना ही उसका परिचय देने, चुनाव स्टाफ को उनके कर्तव्यपालन में बाधा पहुँचाने आदि कार्यों के लिए ५०० रु० तक जुर्माना किया जा सकता है।

नगरपालिका चुनावों में राजनैतिक दल (Political Parties in Municipal Elections)—नगरपालिकाओं के चुनाव में राजनैतिक दल का स्थान होना चाहिए अथवा नहीं, इस सम्बन्ध में अलग-अलग प्रकार के मत प्रकट किये जाते रहे हैं। कुछ विचारकों का मत है कि मतदाताओं की अशिक्षा

में उपरान्त प्रत्येक क्षेत्रों को कुलम राजनैतिक दलों की व्यवस्था द्वारा दूर रखा जा सकता है। पं० डी० वी० पुनिषा आदि लेखकों का कहना है कि नगर-पालिकाओं के चुनाव में व्यक्ति के पक्ष में मत न दिया जाय बल्कि एक पूर्ण-प्रमाणित निश्चित कार्यक्रम में युक्त राजनैतिक दलों को दिया जाय। प्रत्येक दल के लिए विनिर्दिष्ट मत प्राप्त हो उसके आधार पर उन सदस्यों की मर्यादा निर्दिष्ट की जाये चाहिए जो कि इन नगरपालिकाओं में नियुक्त होंगे। किन्तु पं० पुनिषा की यह योजना विजनी मफल हो पायेगी इस सम्बन्ध में निश्चित रूप से कुछ भी नहीं कहा जा सकता। स्थानीय क्षेत्र में राजनैतिक दलों की मार्गदृष्टि एवं कार्यन्वयन के मार्ग की एक मजबूत कड़ी काया यह है कि इन निवासियों का कोई निश्चित कार्यक्रम नहीं होता। के० वी० पुनिषा (K V Punniah) का कहना है कि स्थानीय सरकार की प्रवृत्ति एवं उसके कार्यों की महत्ता तथा प्रांतीय या राष्ट्रीय सरकार द्वारा उनकी क्रियाशीलता पर रखा जाने वाला नियंत्रण, दोनों की दृष्टि से इनका क्षेत्र घटपट प्रतीतिमान होता है। उसका सम्बन्ध नीति की अपेक्षा प्रशासन में अधिक रहता है। स्थानीय निकायों द्वारा किये जाने वाले अधिकांश कार्यों की प्रवृत्ति पूर्णतः स्थानीय नहीं होती, किन्तु यह धट्टा राष्ट्रीय होती है। इससे कुछ पहलुओं में सम्पूर्ण राष्ट्र रुचि लेता है। इन विषयों में नीति का सामान्य रूप प्रांतीय सरकार द्वारा निर्दिष्ट कर दिया जाता है और स्थानीय निकाय उस नीति को केवल क्रियान्वित करते हैं।¹ ऐसी स्थिति में स्थानीय स्तर पर राजनैतिक दलों का होना अधिक अपूर्ण प्रतीत नहीं होना क्योंकि प्रशासन के क्षेत्र में राजनैतिक दलों के होना मतलब की अपेक्षा हानि की अधिक समावना रहती है।

प्रशासन आदेश की एकता एवं उद्देश्य के प्रति पूरी लगन चाहता है, इसके अभाव में वह कार्यकुशलता के गुण से वंचित रह जायगा। राजनैतिक दलों द्वारा स्थानीय निकायों में जो विरोध भाव फैला किये जायेंगे सबसे कुल मिलाकर प्रशासनिक कार्यकुशलता को नुकसान रहेगा। ब्रिटिश तथा संयुक्तराज्य अमरीका में स्थानीय निर्वाचित दलीय आधार पर होते हैं, किन्तु फिर भी वहाँ स्थानीय स्तर पर राजनैतिक दल कोई निश्चित कार्यक्रम नहीं रखते। एक बार दलीय सदस्य के रूप में चुने जाने के बाद परिपद के सदस्य स्वतंत्र उम्मीदवारों के रूप में व्यवहार करते हैं। उनके

1. "Local Government is so restricted in its scope both in the nature and number of functions and the extent of the National Government's involvement in its administration that the local bodies discharge are not purely local in character but semi-national, in some aspects of which the nation as a whole is inserted. In these matters the general line of policy is laid down by the Provincial Government and the local bodies merely give effect to that policy"

—K V. Punniah 'Party Policy and Administration in local bodies' P P S, Vol. III, No 9

जिन जिन विषयों पर विचार-विमर्श होता है वे सभीय भेदभाव के आधार पर नहीं चले जायें। इनमें से राष्ट्रीय दल स्थानीय विधायकों में मजिद रूप में मान भी नहीं ले सकते। भारत में राष्ट्रीय दलों की जिनकी निश्चित एवं पुनर्क नीतियाँ हैं, वे भी स्थानीय मामलों में ध्यान नहीं देती और सम्भावना यह है कि निवृत्त नित्य में उनके द्वारा स्थानीय राजनीति में सक्रिय रूप में मान नहीं लिया जाएगा। राजनीतिक दल स्थानीय चुनावों में भाग लेने की बात सोचते हैं किन्तु प्रथम प्रयास में ही जब उन्हें यह भाव होता है कि स्थानीय स्तर पर किसी व्यक्ति के प्रभाव के कारण वे नापिछित परिणाम प्राप्त नहीं कर पाएँगी वे अपने राष्ट्र-धर्माधीन जिन की कल्पित करने के प्रयत्न नहीं उठाते।

स्थानीय प्रभावशाली लोगों का स्थानीय राजनीति पर विचार प्रसार होता है इसका वर्णन करते हुए नि० अंगन ने पुरी की नगरपरिषद का उदाहरण प्रस्तुत किया है। सन् १९५७ में पुरी नगरपरिषद के पूरे पञ्चीस पार्षद स्वतंत्र रूप से निर्वाचित हुए थे। यद्यपि वे सभी विभिन्न दलों में सम्मिलित थे किन्तु नाना दलों ने स्थानीय आधार पर नहीं लड़ा। इन पञ्चीस सदस्यों में से १८ कांग्रेसी, ३ समाजवादी और २ भाष्यवादी थे। कांग्रेसी सदस्य बहुमत में होते हुए भी परस्पर मिल नहीं सके। वे अपने व्यक्तिगत मतभेदों के कारण दो गुटों में बँट गए। परिषद का सनापति कांग्रेस पार्टी का सदस्य नहीं था वरन् यह समाजवादी पार्टी का व्यक्ति था और उसे सात कांग्रेसियों का समर्थन प्राप्त था। स्थानीय स्तर पर जो दल कार्य करते हुए गुने जाते हैं उनकी दल न कह कर स्थानीय गुट कहा जाए तो ज्यादा अच्छा रहेगा। क्योंकि उनमें न केवल एक निश्चित सामान्य कार्यक्रम का प्रभाव होता है वरन् उनके पास पार्टी फण्ड भी नहीं होते और वे कोई दलीय सचेतक भी नहीं रखते। उनको धन इसलिए कहा जाता है क्योंकि उनका मुख्य सिद्धान्त लेने और देने की नीति रहती है तथा वे प्रभावशाली स्थानीय व्यक्तियों पर आधारित रहते हैं। समूह द्वारा जो धन खर्च किया जाता है वह उसके व्यक्तियों का अपना व्यक्तिगत धन होता है तथा समूह का जो संगठन होता है वह सम्बन्धित नेता का व्यक्तिगत संगठन होता है।

यद्यपि वस्तु स्थिति के अनुसार राजनीतिक दल स्थानीय राजनीति में कोई स्थान नहीं रखते किन्तु कई बार विचारकों द्वारा यह मत प्रकट किया जाता है कि उनको स्थानीय राजनीति से इस तरह उदासीन नहीं रहना चाहिए। इसका कारण यह है कि नगरपालिका प्रशासन का मुख्य उद्देश्य शहर का विकास करना होता है और वे इस उद्देश्य की प्राप्ति उस समय तक नहीं कर सकतीं जब तक कि उनमें राजनीतिक दलों का सक्रिय सहयोग न रहे। जब नगरपालिका के चुनावों को केवल वार्डों की दृष्टि से देखा जाता है तो उनमें राष्ट्रीय दलों के लिए कोई स्थान नहीं रहता किन्तु जब यह नगरपालिका के चुनावों पर एक व्यापक दृष्टि से तथा पूरे शहर को ध्यान में रख कर विचार करते हैं तो वहाँ राजनीतिक दलों का हस्तक्षेप सम्भव एवं उपयोगी बन सकता है। इस सम्बन्ध में कभी-कभी यह कहा जाता है कि नगरपालिका के सदस्यों का चुनाव किसी विशेष दल द्वारा न किया जा कर पूरे शहर द्वारा किया जाना चाहिए। इस व्यवस्था में न केवल भ्रष्ट एवं योग्य सदस्य प्राप्त

हो सकेंगे वरन् वे सदस्य शक्तिशाली राष्ट्रीय एवं स्थानीय दलों द्वारा प्रभाव-शाली रूप से नियन्त्रित भी हो सकेंगे। यह सुझाव दो कारणों से ठुकरा दिया जाता है। प्रथम, यह कहा जाता है कि इस व्यवस्था द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि बाहों के प्रतिनिधि नहीं होंगे। वे बाहों की जनता के साथ व्यक्तिगत सम्पर्क नहीं बना पाएँगे और इसलिए उनके दुष्ट दृष्टि में तथा समस्याओं को सुलझाने में इतना योगदान नहीं कर पाएँगे जितनी कि उनसे भाषा की जाती है। दूसरे, इस व्यवस्था के प्राचीन क्रिया गया परिषद के सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष महंगा रहेगा। यह हो सकता है कि जिस प्रकार ग्राम्य स्तर पर सरपंच का चुनाव पूरे गाँव की जनता द्वारा किया जाता है इसी तरह से नगरपालिका के समापति का चुनाव भी पूरे शहर की जनता द्वारा किया जाए। ऐसी स्थिति में राष्ट्रीय दल सम्पूर्ण के चुनाव में भाग ले सकेंगे।

चुनाव याचिकाएँ [Election Petitions]—नगरपरिषद के लिए सदस्यों का चुनाव किया जाता है तो कई बार ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है जब कि चुनाव में भ्रष्ट आचरण का उपयोग किया जाए या मत-गणना के समय मतों को गनावश्यक रूप से रद्द किया जाए अथवा रद्द न किया जाए अथवा जो व्यक्ति निर्वाचित हो जाए वह नामजदगी पत्र भरने की योग्यता ही नहीं रखता या अथवा किसी नामजदगी पत्र को गलत रूप से रद्द किया गया हो। इन सभी स्थितियों में किसी भी व्यक्ति के चुनाव पर आपत्ति की जा सकती है और इस आपत्ति के आधार पर चुनाव याचिकाएँ प्रस्तुत की जा सकती हैं। कोई भी चुनाव याचिका ऐसी गलती के लिए प्रस्तुत नहीं की जा सकती जो कि तबनीकी दृष्टि से अनियमितता या गलती के कारण हुई हो। मद्रास बम्बई, बंगाल आदि राज्यों में चुनाव याचिका जिले के एक न्यायाधीश के सम्मुख प्रस्तुत की जाती है जो कि राज्य द्वारा नियुक्त हो और सहायक न्यायाधीश से कम स्तर का न हो। उत्तरप्रदेश में ये याचिकाएँ चुनाव पंचायत के सम्मुख प्रस्तुत की जाती हैं जिसमें कि एक या एक से अधिक नगरिक ग्रामिक अधिकारी होते हैं और उनको राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है। पञ्जाब और केरल में चुनाव सम्बन्धी मगझों को एक आयोग द्वारा सुना जाता है जिसमें एक व्यक्ति अथवा कुछ व्यक्ति होते हैं और जो राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। आयोग द्वारा जो प्राप्ति की जाती है या धारण किया जाता है उसे राज्य सरकार के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है। जब राज्य सरकार को यह प्रतिवेदन प्राप्त होता है तो यह एक सदस्य की व्यवस्थित रूप से निर्वाचित या अनिर्वाचित घोषित कर देती है।

चुनाव याचिकाओं से सम्बन्धित समस्याओं को सुलझाने के लिए शक्ति एक ऐसे निकाय को सौंपी जानी चाहिए जिसके हाथ में सत्ता हो। याचिकाओं से सम्बन्धित मामलों में निष्पक्ष दृष्टिकोण प्राप्त करने की दृष्टि से यह उचित समझा जाता है कि याचिका प्रस्तुत करने का अधिकार किसी न्यायिक निकाय को हो सौंपा जाये। जब तक राजनैतिक दल हैं तब तक याचिकाओं से सम्बन्धित सरकार के निर्णय निष्पक्ष रूप से नहीं लिए जा सकते; उनका प्रभाव किसी न किसी रूप में अवश्य रहेगा। चुनाव सम्बन्धी याचिकाओं की कितने दिन में प्रस्तुत किया जाना सम्बन्ध में भी

स्थान-स्थान पर अलग-अलग व्यवस्थाएँ की गई हैं। मद्रास और बम्बई में ये याचिकाएँ सात दिन तक प्रस्तुत की जा सकती हैं व उत्तर प्रदेश में इनको तीस दिन तक प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि चुनाव न्यायालय यह अनुभव करे कि किसी व्यक्ति का चुनाव अनुचित रूप से हुआ है तो वह उस चुनाव को रद्द करके हारे हुए सदस्यों में से किसी को निर्वाचित घोषित कर देगा या दुबारा से चुनाव करायेगा। यदि न्यायालय द्वारा यह पाया जाए कि किसी चुनाव में व्यापक रूप से भ्रष्ट तरीके अपनाए गए थे तो वह दुबारा से चुनाव करने के लिए कह सकता है।

वेहाती स्तर पर चुनाव समस्याएँ [Election Problems at Rural Level]—पंचायती राज संस्थाओं में किए जाने वाले चुनावों की समस्याएँ कुछ भिन्न प्रकार की होती हैं। पंचायत स्तर पर पंचों का जो चुनाव किया जाता है उसमें भी पूरे क्षेत्र को कई वाडों में विभाजित किया जाता है। उसके बाद वयस्क मतदाताओं के आधार पर सदस्यों का चुनाव किया जाता है। सदस्यों की योग्यताएँ, चुनाव का तरीका अदि बहुत कुछ वंसा ही हैं, जैसा कि शहरी क्षेत्र में पाया जाता है। पंचायत क्षेत्रों में सरपंच का चुनाव बड़े रोचक ढंग से होता है। प्रत्यक्ष होने के कारण उसके चुनाव में कई एक उल्लेखनीय बातें रहती हैं। भारत के कई एक राज्यों में सरपंच के चुनाव को अप्रत्यक्ष रखा गया है जैसे आंध्र प्रदेश, गुजरात, केरल, मध्यप्रदेश, मद्रास, महाराष्ट्र, मैसूर और उड़ीसा आदि। इन राज्यों में सरपंच को पंचों के द्वारा चुना जाता है। राजस्थान, विहार, आसाम, उत्तरप्रदेश, हिमाचल प्रदेश आदि राज्यों में सरपंच के चुनाव में अप्रत्यक्ष विधि को अपनाया गया है। दोनों ही व्यवस्थाओं के लाभ तथा हानि हैं। इसलिए यह निश्चित करना बड़ा कठिन बन जाता है कि सरपंच के चुनाव को प्रत्यक्ष रूप किया जाए अथवा अप्रत्यक्ष रूप से। यदि सरपंच को अप्रत्यक्ष रूप से चुना जाए तो इसका एक महत्वपूर्ण लाभ यह होता है कि उसे पंचायत के सभी पंचों का पूरा-पूरा विश्वास प्राप्त होगा और वह पंचायत के कार्य को कुशलतापूर्वक चला सकेगा। सरपंच के चुनाव में भ्रम लेने के कारण पंच लोग अधिक प्रोत्साहित होते हैं और यह प्रयास करते हैं कि पंचायत का कार्य अधिक से अधिक सफलता प्राप्त करे। अप्रत्यक्ष रूप से सरपंच का चुनाव किया जाना कम खर्चीला होता है और उससे परेशानी भी कम होती है। अप्रत्यक्ष रूप से चुना गया सरपंच पंचायत के अन्य सदस्यों के प्रति आभारी रहता है और उसके व्यवहार एवं आचार में समय-समय पर आभार की ये प्रवृत्तियाँ स्पष्ट होती रहती हैं। ऐसा सरपंच अपने आपको अत्यन्त महत्व प्रदान करके स्वयं शक्तिशाली नहीं बनना चाहेगा। अप्रत्यक्ष रूप से चुने गए सरपंच की व्यवस्था के कुछ अपने दुष्परिणाम भी हैं जो कि बदल कर प्रत्यक्ष रूप से चुने गये सरपंच के लाभ बन जाते हैं। यह कहा जाता है कि ग्राम पंचायत-पंचायती राज संस्थाओं की एक आधारभूत निकाय होनी है और इस निकाय के शीर्ष पर एक ऐसा व्यक्ति होना चाहिए जो कि क्षेत्रीय जनता का लोकप्रिय नेता एवं उसी के द्वारा चुना गया व्यक्ति हो, तभी उसे जनता का पूर्ण समर्थन प्राप्त हो पाएगा और वह पंचायत की विभिन्न नीतियों एवं कार्यक्रमों को आसानी से क्रियान्वित कर पाएगा। प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सरपंच के द्वारा

जनता में जो विश्वास की भावना पैदा की जा सकती है वह अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सरपंच द्वारा नहीं की जा सकती। सरपंच के अप्रत्यक्ष चुनाव में जब निर्वाचकों की संख्या थोड़ी सी होती है तो भ्रष्टाचार, दुराचार एवं अनाचार के लिए अवसर बढ जात है क्योंकि उन थोड़े से पंचों की व्यक्तिगत प्रभाव धन के लोभ, पद की लालसा, आदि के सहारे कभी भी खरीदा जा सकता है। ये सारे खतरे प्रत्यक्ष चुनाव व्यवस्था के मादर समाप्त हो जाते हैं क्योंकि इतने बड़े निर्वाचन क्षेत्र के मतदाताओं को भ्रष्ट करना अधिक कठिन काम

। प्रत्यक्ष निर्वाचन व्यवस्था के विरुद्ध प्रायः यह तर्क दिया जाता है कि यह सर्वोच्च अधिक होती है। इस तर्क के विरुद्ध में जितनी भावश्यकता है वास्तव में उतना ही निश्चिन्ता भी है। असल में प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष चुनाव के बीच लड़ें में कोई फरक नहीं पड़ता क्योंकि उस समय पंचों के चुनाव तो हो रहे होते हैं। पूरे पंचायत क्षेत्र में चुनाव में सम्बन्धित सारी व्यवस्था की ही जाती है। ऐसी स्थिति में यदि पंचों के साथ सरपंच का भी चुनाव प्रत्यक्ष रूप में ही कराया जाये तो वेचस एक ही प्रतिरिक्त चीज की आवश्यकता पड़ेगी और वह है प्रतिरिक्त मत पेटियाँ एवं पृथक् मत-पत्र। एक ग्राम पंचायत का सरपंच सदैव ही जनता से प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित रहता है उसका चुनाव यदि अप्रत्यक्ष रूप से किया गया तो मतदाताओं से उसकी दूरी अधिक हो जाएगी तथा वह पूरे गांव के वेचस कुछ लोगों का ही प्रतिनिधित्व करेगा। इस स्थिति का कुल मिलाकर अच्छा परिणाम नहीं निकलेगा। प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सरपंच के पक्ष में तक प्रस्तुत करते हुए एक बात यह कही जाती है कि देहाती क्षेत्र में प्रजातन्त्र की जड़ों को गहरी जमाने के लिए ग्राम समाजों को अधिक सक्रिय बनाया जाना चाहिए। सरपंच को ग्राम-समा के समन्वय के रूप में कार्य करना होता है और इसलिए उसका प्रत्यक्ष रूप में चुना जाना जरूरी है। ऐसा न होने पर वह ग्राम-समा के लोगों का विश्वास प्राप्त नहीं कर सकता।

प्रत्यक्ष रूप से सरपंच को निर्वाचित करने की प्रणाली के विरुद्ध जो तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं उनमें सबसे अधिक प्रसारणीत तर्क यही प्रतीत होता है कि प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सरपंच तथा ग्राम पंचों के बीच यदि मतपत्र में फर्क होता तो भी लोगों का विश्वास नहीं मिलता।

1 person who commands the support of the majority of the rural electorate will also generally enjoy the confidence of the Panchas who come from different sectors of the same electorate".

हानियों का तुलनात्मक अध्ययन करने के बाद यह कहा जा सकता है कि प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था अधिक उपयोगी एवं उचित है।

पंचायत समिति एवं जिला परिषदों में निर्वाचित सदस्य नहीं होते। पंचायतों द्वारा पंचायत समितियों का गठन किया जाता है और पंचायत समितियों जिला परिषद का गठन करती हैं। कई बार यह सुझाया जाता है कि जिला परिषद एवं पंचायत समितियों में निर्वाचित सदस्यों को ही लिया जाना चाहिए जो कि निर्मायक इकाइयों की विरोधपूर्ण भांगों के बीच सतुलन स्थापित कर सकें। निर्वाचित सदस्यों को लेने पर इन निकायों के बाद-विवाद एवं कार्य-प्रणाली का स्तर ऊंचा हो जाएगा; इससे स्वतन्त्र नेतृत्व का विकास होगा। जो सदस्य निर्वाचित रूप में लिए जायें उनका चुनाव प्रत्यक्ष विधि से कराना उचित नहीं है। इन सदस्यों को पंचायत समिति के लिए पंचायतों द्वारा और जिला परिषद के लिए पंचायत समितियों द्वारा चुना जाना चाहिए। इस दृष्टि से पंचायत समिति को कई निर्वाचन खण्डों में विभाजित कर दिया जाए। प्रत्येक खण्ड एक न्याय-क्षेत्र हो अर्थात् जितनी पंचायतों को मिला कर एक न्याय पंचायत बनाई गई है उतनी ही पंचायतों को इस खण्ड में सम्मिलित किया जाए। प्रत्येक न्याय पंचायत क्षेत्र का एक सदस्य निर्वाचित किया जाए। मतदान का अधिकार उस क्षेत्र के सभी पंचों को दिया जाए। उम्मीदवार के रूप में खड़े होने वाले व्यक्ति का नाम उस क्षेत्र की मतदाता सूची में होना चाहिए। इसी प्रकार से जिला परिषद को भी निर्धारित निर्वाचन खण्डों में विभाजित कर देना चाहिए। प्रत्येक खण्ड में दो या तीन आस-पास की पंचायत समितियों को मिला देना चाहिए। प्रत्येक खण्ड से एक सदस्य को चुना जाए, उसके मतदाता उस खण्ड की पंचायत समितियों के सभी सरपंच हों। चुने जाने वाले सदस्य अपने क्षेत्र की मतदाता सूची में नामांकित हों।

पंचायत समिति के प्रधान एवं जिला परिषद के प्रमुख का निर्वाचन किस प्रकार किया जाए यह भी एक समस्या है। प्रधान का चुनाव करते समय पंचायत समिति के और प्रमुख का चुनाव करते समय जिला परिषद के सभी सदस्य भाग लेते हैं जिनमें कि सहवृत्त सदस्य भी शामिल होते हैं। कई एक लोगों का कहना है कि पंचायत समिति एवं जिला परिषद के मुखियाओं का चुनाव करते समय सहवृत्त सदस्यों को मताधिकार नहीं दिया जाना चाहिए। इन दोनों ही चुनावों में निम्न दर्जे के भ्रष्टाचारपूर्ण व्यवहार किए जाते हैं। इसका कारण यह है कि इन चुनावों में मतदाताओं की संख्या तीस से लेकर पचास तक होती है और इसलिए इनके ऊपर हर प्रकार का प्रभाव डालने की चेष्टा की जाती है। इसके अतिरिक्त यह भी कहा जाता है कि इन थोड़े से मतदाताओं द्वारा चुना गया प्रधान या प्रमुख अपनी कार्यवाहियों तथा अधिकारों के प्रयोग में स्वेच्छा का प्रयोग नहीं कर पाएगा। उसे उन लोगों की इच्छाओं से प्रभावित होना पड़ेगा जो कि उसे निर्वाचन में सफलता दिलाने में सहायक बने थे। इस वस्तु स्थिति का अध्ययन करने के बाद सादिक अली समिति ने यह सुझाया कि पंचायत समिति एवं जिला परिषद के प्रधान तथा प्रमुख का निर्वाचक मण्डल बड़ा होना चाहिए ताकि निर्वाचन में कम से कम भ्रष्टाचार हो और निर्वाचित प्रमुख या प्रधान द्वारा उसकी शक्तियों का स्वेच्छापूर्वक

धिए नहीं इटार्ड गई है, जिनके द्वारा कि प्रशिक्षणार्थी को आवश्यक ज्ञान प्राप्त करने योग्य बनाया जा सके। कई एक प्रशिक्षण केन्द्रों में पुस्तकालय, वाचनालय, खेल के मैदान तथा इसी प्रकार के अन्य आवश्यक साज-सामान की पर्याप्त कमी दिखाई देती है। जब तक इस कमी को पूरा नहीं किया जाता उन समय तक हमारे स्थानीय निकायों को योग्य कार्यकर्ता प्राप्त न हो सकेंगे और जब तक योग्य कार्यकर्ता प्राप्त नहीं होते उन समय तक स्थानीय निकायों की सफलता की गारंटी नहीं की जा सकती।

सेवी वर्ग ने सम्बन्धित एक अन्य समस्या यह है कि क्या उनका प्रांतीयकरण भी कर दिया जाए। कई बार यह सुझाव दिया गया है कि उच्चतर स्थानीय सेवाओं को प्रांतीयकरण के द्वारा नागरिक सेवा नियमों के अधीन ले लिया जाए। प्रांतीयकरण के पीछे एक मूल विचार यह है कि उच्चतर स्थानीय कर्मचारियों की अलग-अलग स्थानीय मताओं की स्वतन्त्र सेवाओं के अधीन न करा कर राज्य स्तर की सेवाओं के अधीन रखा जाए तथा इन दो राज्य के किसी अनिकरण द्वारा नियुक्त किया जाए। उनकी परीक्षाएँ एवं उनसे सम्बन्धित अनुशासनात्मक कार्यवाही राज्य सत्ता द्वारा ही की जाए तथा इन सेवाओं को एक स्थानीय निकाय से दूसरे स्थानीय निकाय में स्थानान्तरण किया जा सके। प्रांतीयकरण की व्यवस्था का मुख्य लाभ यह है कि इनसे कर्मचारियों के स्थानान्तरण में सुगमता हो जाती है और पदोन्नति के लिए अवसर बढ़ जाते हैं। प्रांतीयकरण के अभाव में जो स्थानान्तरण मिले जाते हैं उनके कलस्वरूप सेवा टूट जाती है तथा पदोन्नति के लिए पर्याप्त अवसर भी नहीं रह पाते। उत्तर प्रदेश की स्थानीय स्वायत्त सरकार समिति ने प्रांतीयकरण की योजना को सुझाया। इस समिति के अनुसार स्थानीय निकायों की सर्वोच्च सेवाओं की दो वर्गों में विभाजित करने का प्रस्ताव रखा गया है। दोनों का ही प्रांतीय स्तर होना चाहिए। इन पदों पर नियुक्ति के लिए एक स्थानीय स्वायत्त सरकार, लोक सेवा आयोग बनाया जाए जिसमें कि तीन सदस्य हों—एक तो स्थानीय स्वायत्त सरकार बोर्ड का अध्यक्ष और अन्य दो स्थानीय स्वायत्त सरकार से सम्बन्धित सरकारी अधिकारी। कर्मचारियों की नियुक्ति, स्थानान्तरण, नियन्त्रण एवं सजा आदि विषय बोर्ड के हाथों में रहेंगे जो कि अधिकारियों के सहयोग से कार्य करेगी। इसके निर्णयों के विरुद्ध अपील सरकार के सम्मुख की जा सकती है। अधीनस्थ सेवकों की नियुक्ति अध्यक्ष अथवा कार्यपालिका अधिकारी द्वारा की जाएगी और वे इन पर अन्तिम रूप से नियन्त्रण रखेंगे।

प्रांतीयकरण की प्रक्रिया द्वारा सेवी वर्ग से सम्बन्धित विभिन्न समस्याओं को मूलभूत का प्रयास किया गया किन्तु प्रांतीयकरण का सुझाव पूर्ण रूप से दोषमुक्त नहीं था। इसके विरुद्ध सबसे महत्वपूर्ण बात जो कही गई वह यह थी कि इसके द्वारा स्थानीय निकायों का उनको सेवाओं पर नियन्त्रण गम्भीर रूप से कम कर दिया गया। प्रांतीयकरण के द्वारा सेवी वर्ग के कुछ वर्तमान दोषों को दूर किया जा सकता है किन्तु इसके द्वारा अनेक कई उलझने उत्पन्न कर दी जाती हैं।

सेवी वर्ग से सम्बन्धित एक अन्य विचारणीय समस्या यह है कि क्या

जाए। कर्मचारियों की मस्याएँ कार्य के स्तर की तथा सेवा की दशाओं को सुधारने में निश्चय ही महत्वपूर्ण कार्य करती हैं किन्तु कुछ विचारकों के मतानुसार ये स्थानीय प्रशासन में राजनीति के गड़ भी बन जाती हैं। कर्मचारियों व मधो द्वारा सरकार एवं स्थानीय निकाय दोनों को आवश्यक मूचनाएँ एवं विशेषज्ञतापूर्ण परामर्श प्रदान किए जाते हैं। ये सब धनेक प्रकार के होते हैं। कुछ संस्थाएँ मवा के आधार पर बनाई जाती हैं जैसे स्थानीय डॉक्टरों, मध्यापकों या लेख पत्रों की मस्याएँ, आदि। ये संस्थाएँ अपने सदस्यों के व्यक्तिगत सामो या दुर्गों को कम ध्यान में रखती हैं किन्तु वे सेवाओं की कार्यकुशलता को सुधारने में अधिक रुचि रखती हैं। इनके द्वारा स्थानीय अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण केन्द्र खोले जाते हैं और जनता को भी भाषणों, वार्ताओं एवं प्रकाशनों द्वारा प्रशिक्षित करने का प्रयास किया जाता है।

जनहित की दृष्टि से तथा अन्य सेवाओं के निर्वाह संचालन की दृष्टि से स्थानीय मधो के संगठन एवं कार्य के तरीकों पर हर जगह कुछ न कुछ प्रतिबन्ध लगाए जाते हैं।

समन्वय की समस्या

[The Problem of Co-ordination]

समन्वय की समस्या प्रत्येक संगठन में आन्तरिक दृष्टि से भी उत्पन्न हो महत्व रखती है जितना कि बाह्य दृष्टि से रखती है। किसी भी संगठन का मफल कार्य संचालन एवं कुशल रूप से उससे कर्तव्यों का निर्वाह इस बात पर निर्भर करता है कि उसके विभिन्न मधो और उन मधो की कर्मचारियों के बीच कितना समन्वय स्थित है। इस आन्तरिक समन्वय के प्रतिरिक्त वह विशेष संस्था अपने आसपास की अन्य संस्थाओं में भी उसी प्रकार का सहयोग बना कर चले और समन्वय के आधार पर कार्य करे। समन्वय को एक ऐसी प्रशासकीय प्रक्रिया माना गया है जो कि सामान्य संस्थों की प्राप्ति के लिए उद्देश्य में एकरा लाने का प्रयास करती है। इन उद्देश्यों को उस समय तक सरकार नहीं बनाया जा सकता जब तक कि एक ही संगठन की विभिन्न इकाइयों के बीच और सामान्य मध्य के लिए कार्य करने वाले विभिन्न अधिकारियों के बीच समन्वय स्थापित न किया जाए। प्रशासन को जनता द्वारा एक पूर्ण के रूप में देखा जाता है और उसकी विभिन्न इकाइयों एवं विभागों के कर्मियों को परस्पर सम्बन्धित रूप में किया जाता है। सादिक अली समिति के शब्दों में समन्वय का उद्देश्य सुगम एवं कुशल कार्य प्राप्त करना है, बुराइयों को दूर करना है तथा दोहराव एवं अतिराव के कारण अप्रत्यक्ष को रोकना है। समन्वय के द्वारा विभिन्न कार्यकर्ताओं एवं संस्थाओं के बीच अच्छे सम्बन्ध भी बनाए जाते हैं।¹

1. "The purpose of coordination is to achieve smooth and efficient functioning, remove bottle-necks and avoid wastage due to overlapping and duplication. Coordination also ensures better relationship between different functionaries and institutions."

पंचायती राज संस्थाएं स्थानीय सरकार की इकाई के रूप में कार्य करती हैं। उनको राज्य सरकार के अभिकरण के रूप में काम करना होता है क्योंकि राज्य सरकार अनेक कार्यक्रमों एवं क्रियाओं को उन्हें हस्तांतरित कर देती है। सामुदायिक विकास से सम्बन्धित क्रियाएं जो कि गावों के आर्थिक जीवन में क्रान्ति लाने वाले प्रमुख निकाय हैं, पंचायती राज संस्थाओं के सहयोग की आकांक्षा करती हैं। इन सब के अतिरिक्त कुछ अन्य सामाजिक, शैक्षणिक एवं आर्थिक संगठन भी होते हैं जो कि स्वेच्छा के आधार पर संगठित होकर जनता के विकास की दिशा में अग्रसर होते हैं। पंचायती राज संस्थाओं को पुलिस, राजस्व, जंगलात आदि विभिन्न सरकारी विभागों से भी सम्बन्ध रखना होता है। यद्यपि सरकारी विभागों द्वारा कुछ कार्य पंचायती राज संस्थाओं को हस्तांतरित कर दिए जाते हैं किन्तु उनके कुल प्रशासन के लिए वे ही उत्तरदायी होते हैं। इन सभी संस्थाओं एवं विभागों के बीच एक निकट का एवं घनिष्ट समन्वय रहना परम आवश्यक है, तभी वांछित परिणाम प्राप्त हो सकेंगे।

पंचायती राज संस्थाओं की बनावट कुछ इस प्रकार की होती है कि उसके निम्न स्तर के निकायों का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है और उच्च स्तर के निकाय अप्रत्यक्ष चुनाव के आधार पर गठित होते हैं, अर्थात् निम्न स्तर वाली संस्थाओं के शीर्षस्थ सदस्य ही अगली उच्च संस्थाओं के सदस्य होते हैं। ऐसी स्थिति में इन संस्थाओं के बीच समन्वय होना परमावश्यक है ताकि ये संस्थाएं विरोधी उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए अथवा एक ही उद्देश्य की साधना के लिए प्रयत्नशील न हों बल्कि परस्पर अनुपूरक के रूप में कार्य करें। संस्था का निर्वाचित अध्यक्ष एवं कार्यपालिका अधिकारी दोनों यह देखने का प्रयास करेंगे कि इन संस्थाओं के बीच पर्याप्त समन्वय रखा जाए। पंचायत समिति का प्रधान और विकास अधिकारी एक ओर तो पंचायतों को सरपंचों तथा सचिवों से सम्बन्ध रखेंगे और दूसरी ओर प्रमुख तथा मुख्य कार्यपालिका अधिकारी से निकट सम्बन्ध बढ़ाएंगे। एक निकाय में ही पर्याप्त समन्वय रखने की दृष्टि से निर्वाचित अध्यक्ष एवं मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को विशेष प्रयास करने होंगे। विकास अधिकारी एवं मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को उनके अधिकारियों की टीम तथा स्टाफ के साथ व्यक्तिगत सम्पर्क बढ़ाने चाहिए। पर्याप्त समन्वय स्थापित करने की दृष्टि से सादिक अली समिति का यह सुझाव था कि प्रधान एवं जिला प्रमुख को सामूहिक रूप से समितियों के प्रधानों की बैठक करते रहना चाहिए ताकि विस्तृत नीतियों एवं निर्णयों से सम्बन्धित दृष्टिकोण पर विचार-विमर्श किया जा सके, उसकी प्रगति को देखा जा सके, तथा क्रियान्विति के बारे में जानकारी प्राप्त की जा सके। इस प्रकार की बैठकों के द्वारा कार्यों के बीच स्पष्ट सीमा रेखा भी खींची जा सकती है और इससे समितियों के बीच एकीकृत दृष्टिकोण जागृत होगा तथा दोहराव एवं विरोध दूर होगा। सादिक अली समिति ने पंचायती राज संस्थाओं एवं सहकारी संस्थाओं, स्वेच्छापूर्ण अभिकरणों, सरकारी विभागों, आदि के बीच समन्वय पर पर्याप्त विचार किया है। इन सब से सम्बन्धित समिति के विचारों को देखने के बाद देहाती स्तर पर स्थानीय सरकार में समन्वय की समस्या सुलझती हुई सी प्रतीत होती है।

जहाँ तक पंचायती राज संस्थाओं एवं महकारी संस्थाओं का प्रश्न है वे दोनों एक ही उद्देश्य के लिए कार्य करती हैं, वह है उस क्षेत्र का विकास। पहली द्वारा विकास के लिए कार्यपालिका अधिकरण प्रदान किया जाता है तो दूसरी द्वारा ग्रामिण क्रियाओं के संगठन के लिए एवं माध्यम की रचना की जाती है। इन दोनों के बीच समन्वय स्थापित करने के लिए अन्तर्गत प्रतिनिधित्व की गिफागिण की गई है। इसका अर्थ यह है कि एक ओर तो पंचायतो, पंचायत समितियों एवं जिला परिषदों में सहकारी संस्थाओं के सदस्य होने चाहिए। दूसरी ओर सहकारी संस्थाओं में भी इन निकायों के सदस्य होने चाहिए। जब एक प्रकार के निराप के सदस्य को दूसरे निराप में लिया जाय तो इन्हें मन देने का कोई अधिकार नहीं होना चाहिए। पंचायत के सचिव को महकारी समाज का सचिव बनाया जा सकता है। ऐसा उभरी स्थिति में किया जायगा जब कि कार्यभार अपशाङ्कित कम हो और एक व्यक्ति उसे सम्भाल सकता हो। इसके परिणामस्वरूप दोनों निकायों के बीच आवश्यक समन्वय रहेगा। यदि अन्य समिति न मुझाया कि दोनों ही निकायों का धाड़िट एक ही संस्था द्वारा किया जाय। जिला स्तर पर जो धाड़िट संगठन कार्य करना है उसे विकेंद्रीकृत किया जाये तथा उसे अधिक शक्तिशाली बनाया जाय।

पंचायती राज संस्थाओं एवं अन्य स्वेच्छापूर्ण संगठनों के बीच भी समन्वय स्थापित करना अत्यन्त जरूरी बन जाता है। ये संगठन ग्रामीण जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में विकास के लिए अत्यन्त उत्कृष्टनीय कार्य करते हैं यदि सामाजिक कार्यकर्ता स्वयंसेवकों की सबए पंचायती राज संस्थाओं द्वारा उपयोग में लायी जा सकें। राज्य स्तर पर जो पंचायती राज की परामर्शदाता समिति है उसमें इन संगठनों के कम से कम सात प्रतिनिधि लिए जाने चाहिए। ऐसा प्रतिनिधित्व होने पर ही निकायों को इन संगठनों के सदस्यों की सेवाओं का पूरा साम प्राप्त हो सकेगा। इन सदस्यों को निकायों के उन अंगों में सनाबिष्ट किया जाय जहाँ कि ये सर्वाधिक उपयोगी मिड हो सकते हैं। शिक्षण संस्थाएँ तथा विकास में सम्बन्धित अन्य संस्थाएँ इन स्वेच्छापूर्ण संस्थाओं का पंचायती राज्य के कार्यकर्ताओं को प्रशिक्षित करने में भी उपयोग किया जा सकता है। राजस्थान में लगभग तीन पंचायती राज प्रशिक्षण केन्द्र कार्य कर रहे हैं जो कि इसी प्रकार के स्वेच्छाचारी संगठनों द्वारा चलाय जा रहे हैं।

पंचायती राज संस्थाओं एवं सरकारी विभागों के बीच समन्वय विभागों की त्रियाएँ पंचायती उन विभागों एवं पंचायती राज उपयोगी समझा जाना है ताकि एक ओर दोनों के बीच किसी प्रकार का गतिरोध पैदा न हो। इस समन्वय के माध्यम से विभागों द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को निर्देशित किया जा सकता है। जिला स्तर के अधिकारी को जो कार्य सौंपे जाते हैं वह उनसे सम्बन्धित प्रतिवेदन हर तीसरे महीने जिला परिषद के सम्मुख प्रस्तुत करता है। इसकी एक प्रति सम्बन्धित विभाग के क्षेत्रीय स्तर के अधिकारी के पास भी भेजी जाती है। विभागों

अध्यक्ष को विकास आयुक्त के सम्मुख एक श्रद्ध-वार्षिक पुनरीक्षा प्रस्तुत की जाती है। जिला परिषद को जिन्ना स्तर के अधिकारी द्वारा प्रस्तुत प्रै-मानिक प्रतिवेदनों पर विचार करना होता है। पंचायती राज संस्थाओं का उन विभागों के साथ भी समन्वय किया जाना चाहिए जिनके कार्य पंचायती राज संस्थाओं को हस्तान्तरित नहीं किये गये हैं चूंकि यह कार्य जिन्ना स्तर पर जिला-धीन द्वारा किया जायेगा। कई बार यह भी मुझसे कहा जाता है कि यदि राजस्व एकत्रित करने का कार्य पंचायती राज संस्थाओं को सौंप दिया जाय तो यह समन्वय अधिक प्रभावशाली रूप से हो सकेगा और साथ ही पंचायती राज संस्थाएं अधिक प्रभावशाली एवं आदरणीय बन जायेंगी।

पंचायती राज संस्थाओं में समन्वय की पूर्णता केवल तभी आ सकती है जबकि उच्च स्तर पर समन्वय को प्रभावशील बनाया जाय। राज्य स्तर पर विभिन्न विभागों की क्रियाओं में समन्वय करने के लिए मुख्य सचिव के समन्वयकत्व में जो समन्वय समिति कार्य करती है उसे पंचायती राज की प्रगति को सामयिक रूप से देखते रहना चाहिए। राज्य सरकार द्वारा कृषि, पशुपालन और सहकारी विभागों को विकास आयुक्त के अधीन रखा गया है जो कि इन विभागों का पदेन सरकारी सचिव होता है। इस प्रकार के प्रयत्न से अन्य विभागों एवं उस विभाग के बीच अच्छा समन्वय स्थापित हो पाता है। इस सम्बन्ध में एक बात उल्लेखनीय यह है कि यदि निम्न स्तरों पर समन्वय किया जाये तो उच्च स्तरों पर समन्वय स्वतः ही हो जायेगा; और यदि उच्च स्तर पर विभागों में घनिष्ठ समन्वय है तो निम्न स्तर पर भी समन्वय एवं सहयोग सुविधाजनक रहेगा। इस प्रकार पंचायती राज संस्थाओं का अन्दर से एवं बाहरी रूप से समन्वय उनके कार्यों की सफलता एवं प्रभावशीलता के लिए परमावश्यक बन जाता है और इस आवश्यकता का निर्वाह तभी हो पाता है जबकि नियोजित एवं सुव्यवस्थित रूप में कार्य किया जाता है।

जनता के योगदान की समस्या [The problem of people's participation]—स्थानीय प्रशासन स्थानीय जनता के सहयोग एवं सह-भावना के आधार पर ही संचालित हो सकता है और तभी उसके लक्ष्यों को साकार किया जा सकता है। यह जनता के सहयोग की अपेक्षा करता है जिसके बिना किसी भी विकास कार्यक्रम को सफल एवं सार्थक नहीं बनाया जा सकता। जनता के सहयोग की धारणा कोई नयी धारणा नहीं है। सम्यता के अनादिकाल से ही लोक-कल्याण एवं समाज के हित की भावना से लोग एक दूसरे को सहयोग देते आये हैं। भारत में धार्मिक दृष्टि से भी इस प्रकार के प्रयासों को अच्छा माना गया है। सम्पूर्ण भारतीय संस्कृति इस विचार से प्रेरित है। दान, धर्म, दया, आदि के कारण ही यहाँ के लोग बड़े-२ तालाब और बाँध बनवाते थे, धर्मशालाएँ खुलवाते थे और प्याऊओं की रचना करवाते थे। इसके अतिरिक्त सार्वजनिक बाग-बगीचे, पार्क आदि भी लगवाते थे। इन सब के परिणामस्वरूप सम्यता के विकास में सहायता मिलती थी इसके साथ ही लोगों का जीवन भी अधिक सुखी बनता था। दान और धर्म की भावना से प्रेरित होकर समर्थ लोगों द्वारा कई एक अस्पतालों तथा सार्वजनिक उपयोग की अन्य इमारतों का

निर्माण कराया जाता था। स्थानप्रता के बाद देश की सरकार को राष्ट्रीय विनि या जो नमूना मिला यह अगनीयजनक होने के साथ-साथ निराशापूर्ण भी था। निराशापूर्ण इसलिए कि उसे बदन की शक्ति किसी भी सरकार में नहीं पाहे उसका रूप कुछ भी हो और पाहे वह किसी भी सच्ची नमन से काम क्यों न करे। देश की दिगती हुई जनता को सुधारन के लिए यह परमावश्यक था कि इस प्रकार के प्रयासों में जाता का पूरा पूरा योगदान मिले। देश की मारी गरीबी अम वस्तुता एवं अर्थन समस्याओं को यहाँ की जनता के समुक्त प्रमाण द्वारा ही सुलभया जा सकता था। सामुदायिक विकास कार्यक्रम और पंचायती राज दोनों का गठन एवं स्वरूप इस प्रकार का बनाया गया है कि वे स्थानीय जनता के अधिक से अधिक सहयोग को अपने लक्ष्यों की निधि के समर्थ प्राप्त कर सकें। प्रथम पंचायती राजनी में यह कहा गया कि पन या धन के रूप में लोगों के स्वेच्छाचारी योगदान की व्यवस्था होनी चाहिए। यह योगदान, सामुदायिक विकास कार्यक्रमों द्वारा किये जाने वाले प्रयत्नों की एक आवश्यक पूर्व शर्त होनी चाहिए। किन्तु पंचायती राज संस्थाओं अथवा सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के सदर्भ में यह स्वेच्छापूर्ण योगदान किस प्रकार प्राप्त किया जाये यह एक समस्या बन गई जिसके समाधान में ही इन सभी कार्यक्रमों की सफलता निहित थी।

प्रारम्भ में जब सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को पूरा करने के लिए लोगों के सहयोग की मांग की गई तो जो प्रतिक्रिया हुई वह असन्तुष्टतापूर्ण थी। अनेक लोग धन, पन एवं वस्तुओं के द्वारा इन कार्यक्रमों की निधि के लिए हाथ बढ़ाने को माने प्रायः। धनदान भत्ताओं का आयोजन किया जाने लगा और इसके द्वारा क्षेत्रीय स्तर पर अनेक महत्वपूर्ण जन-उपयोगी एवं रचनात्मक कार्य किये गये। न केवल गांवों एवं पंचायतों के बीच ही एक स्वस्थ प्रतियोगिता का विकास हुआ बल्कि जिससे पार में तक कि राज्यों में भी इस प्रकार की प्रतियोगिता के बीज अंकुरित हुए। स्थानीय जनता द्वारा अपने कार्यक्रमों के कुछ लक्ष्य निर्धारित कर लिये गए और उन लक्ष्यों को न केवल साकार किया गया बल्कि बढ़ाने के भी प्रयास किये गये।

पंचायती राज की स्थापना के बाद में अब तक उसके कार्यों में जनता के योगदान की मात्रा बढ़ती रही है—यह कभी अधिक हुई और कभी कम। योगदान के कम होने तथा उनकी मात्रा के बढ़ने के पीछे क्या कारण होते हैं और उनका किस प्रकार से सामं उठया जा सकता है—यह बात जितनी महत्वपूर्ण है उतनी ही कठिन भी है। जनता के योगदान की मात्रा बढ़ने का उत्साहवर्धक न तो जनता पर रखा जा सकता है न नेताओं पर और न ही सरकार पर। इनमें से कोई भी पूरी तरह से दोषी नहीं है। असल में जनता का सहयोग प्राप्त करना एक ऐसी प्रक्रिया है जिसके अनेक कारण होते हैं और ये कारण बहुत गहरे होते हैं। यह हो सकता है कि लोग अपने लाभ की योजनाओं में उत्साह दिनायें और यह भी हो सकता है कि वे ऐसी योजनाओं से अपने आपको विमुख कर लें। जनता का सहयोग प्राप्त करने के लिए अधिकारी एवं गैर-अधिकारी दोनों ही स्तरों पर गतृत्व द्वारा पर्याप्त प्रयास किये जाने चाहिए। इस प्रकार के योगदान के लिए यदि देहाती और घर लोगो की भावनाओं को उभाहा जा सके तो अधिक उपयोगी

रहेगा। भारतीय जनता, विशेषकर देहाती इलाकों में रहने वाले लोग बौद्धिक तर्कों से इतने प्रभावित नहीं होते जितने कि वे भावनाओं से होते हैं। उदाहरण के लिए जब देश पर विदेशी आक्रमण हुए तो गांव के लोगों ने राष्ट्रीय सुरक्षा कोष में उदारतापूर्वक दान दिया। इससे प्रकट होता है कि यदि सरकार एवं प्रशासन द्वारा लोगों के दिल में यह भावना भर दी जाये कि उनके योगदान का कोई महत्व है और वे जो कुछ भी दे रहे हैं उससे एक बड़े राष्ट्रीय हित का साधन होने वाला है तो वे लोग आसानी से अपना योगदान देने के लिए तत्पर हो जायेंगे।

जब विकास कार्यक्रमों में एवं देहाती प्रशासन के क्षेत्र में जनता के पर्याप्त योगदान को प्राप्त करने की दृष्टि से योजनाएं बनायी गईं और प्रयास किये गये उनसे सतोषजनक परिणाम प्राप्त नहीं हो सके। इस वस्तुस्थिति के लिए उत्तरदायी कई कारण थे। प्रथम, जब प्रारम्भ में श्रमदान कार्यक्रमों को प्रारम्भ किया गया तो यह एक नयी चीज थी जिसने कि जनता के ध्यान को अपनी ओर आकर्षित किया और उन्हें इनमें भाग लेने के लिए अधिक से अधिक आमंत्रित किया। किन्तु ज्यों-ज्यों समय गुजरा, जनता का उत्साह कम होता चला गया। इसके अतिरिक्त कार्यक्रमों के लिए सौंपे गये धन की मात्रा कम होने के कारण भी लोगों के उत्साह में कमी आ गई। ज्यों-ज्यों सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को बढ़ाया गया त्यों-त्यों एक विकास-खण्ड के अधिकार क्षेत्र में अधिक से अधिक कार्य आने लगे और जनता के सहयोग की मांग भी लगातार बढ़ने लगी। दूसरे, सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के द्वारा जो योजनाएं प्रसारित की गईं उनमें जनता के कुछ आवश्यक योगदान का प्रावधान था। यह आवश्यक योगदान प्राप्त करना कई बार बड़ा मुश्किल पड़ जाता है और ऐसी स्थिति में राज्य को सहायता प्राप्त करने के लिए लेखों में इश्वर से उधर करना पड़ता है।

इन सबके परिणामस्वरूप लोगों का उत्साह विपरीत रूप में प्रभावित होता है और श्रमदान आंदोलन में जो एक पवित्र भावना कार्य करती है वह जोड़ बाकी के हिसाब किताब में उलझनों के बाद समाप्त हो जाती है। तीसरे जनता द्वारा स्थानीय संस्थाओं के कार्यों में जो सहयोग प्रदान किया गया वह मुख्य रूप से ऐसे वर्ग द्वारा किया गया जो कि अपेक्षाकृत साधनहीन एवं सामर्थ्यहीन था। समाज का जो धनिक वर्ग था वह इन कार्यक्रमों को मफल बनाने के लिए आगे नहीं आया। यदि श्रमदान कार्यक्रम में गांव वालों को आकर्षित करना है तो इनमें गांव के सभी लोगों को भाग लेने के लिए सम्मिलित करना चाहिए। ऐसा करने में गरीब और अमीर के बीच किसी प्रकार का भेदभाव न किया जाय। यदि व्यवहार में ऐसा नहीं किया गया तो इससे कार्यक्रम को हानि होती है। चौथे, अधिक से अधिक जनता आगे न आ सकी तथा श्रमदान में भाग न ले सकी इसका उत्तरदायित्व अधिकारी एवं गैर-अधिकारी दोनों ही प्रकार के नेतृत्व पर आता है। विकास अधिकारी एवं प्रसार-अधिकारी, विकास एवं प्रसार के कार्यों को सम्पन्न करने की अपेक्षा केवल डेस्क पर बैठ कर किये जाने वाले कार्यों में ही उलझे रहे, जबकि गैर-अधिकारी नेतागण शक्ति-राजनीति की उखाड़-पछाड़ में संलग्न रहे। अंतः इन दोनों में से कोई भी उपयुक्त लोगों को श्रमदान कार्यक्रमों की ओर आक-

पिउ नहीं बार सरे घोर न ही उनको किसी रजवाल्स कायें मे लगा सरे । पायें पचायनी राज मन्धाधों में मनुभेद, विरोध एवं गुटबाजी भी पनरने लगी घोर पूरा गांव बहुमन पर पलमन में विम बिउ हो गरा । ऐसी स्थिति मे यह मनम्भर हो गया कि भ्रमदान की द्विमी मां पर गांव व सभी लोगों को एगिन किया जा गये । छत्र, सरकार डांग रने मर प्रायपान के अनुगार उमरा योगदान विनाम कायों मे केयम तभी निन पाता है जबकि सम्बन्धित गांव के लोग एव निर्धारित अण देश के लिए तैयार हों । यह प्रावधान उन क्षेत्र के लिए अनुपम सम्भाषण है जहाँ के लोग बुरी तरह से गरीब है ।

इस प्रकार के क्षेत्रों में बसने वाले लोगों की सरकारी सहयोग की मदसे अधिक आवश्यकता होती है और उनको यह सहयोग मिल नहीं पाता । सातवें, घर धात्रवन गांव के लोगों में बेचना विक्रित हो गई है साथ ही मनीनीकरण की प्रक्रिया व कारण के शहरों से अधिक समग्र रखन सगे हैं । जब कभी गांव व निवासी शहरों में जाते हैं और यह देखते हैं कि वहाँ व लोगों को सड़क, तकाई, प्रकाश, घर, शिक्षा आदि सारी सुविधाएँ प्राप्त हैं तो उनमें दिल में एक दुर्भाव की भावना जागृत होती है । वे यह सोचने लगते हैं कि शहर के लोग इन समस्त सुविधाओं को प्राप्त करने के लिए कभी भी थम शक्ति एव धन का दान नहीं करते तो फिर उनसे ही ऐसा करने के लिए क्यों कहा जाता है । आठवें, कई बार लोग धर्मदान देने के लिए तैयार भी हो जाते हैं किन्तु जब वे यह देखते हैं कि विकास-कार्य की धागे चलाने के लिए सरकार द्वारा पर्याप्त योगदान नहीं दिया जा रहा है तो वे बहुत निराश हो जाते हैं और उनका उत्साह मद पड़ जाता है । नवें, जो पचायत जनता के सर्वाधिक नजदीक रहती है वे भी उनमें पर्याप्त उत्साह पैदा नहीं कर पाती उन्हें चाहिए कि जनता से अधिकाधिक सहयोग एव पहल को प्राप्त करने के लिए उन्हें प्रेरित करे । दसवें, कई एक क्षेत्रों की जनता अपना योगदान देने के लिए पूरी तरह से तैयार हो जाती है किन्तु इसके लिए उपयुक्त दशाएँ बनाना जरूरी होता है । यह योगदान किन शर्तों पर किया जायेगा यह भी स्पष्ट होना चाहिये । जनता को यह विश्वास होना चाहिये कि सांख्यिक जीवन के सभी स्तरों पर ईमानदारी, सज्जनता और शिष्टता से काम हो रहा है ।

यह कहा जाता है कि यद्यपि जनता के योगदान की देश के तीव्रगति से किये जाने वाले धार्मिक विकास के लिए अत्यन्त आवश्यकता है किन्तु इसका धर्म यह नहीं कि जनता के सहयोग को बनावटी रूप में प्राप्त किया जाय। यदि ऐसा किया गया तो इससे एक ओर तो शोषण होगा और दूसरी ओर भ्रष्टाचार पनपेगा । जनता के योगदान के सिद्धान्त और व्यवहार के बीच कई बार एक बड़ा अन्तर उपस्थित हो जाता है और यह अन्तर इस योगदान को वास्तविकता की अपेक्षा प्रौढारिक अधिक बना देता है । सावित्रप्रसी समिति ने जनता के सहयोग से सम्बन्धित प्रश्न पर पर्याप्त विचार किया और उसके पश्चात् उसने कुछ सुझाव प्रस्तुत किये । सर्वप्रथम समिति ने यह बताया कि लोगों के योगदान का सिद्धान्त अर्थात् सामान्य हित के कार्यों में जनता से सहयोग एक अत्यन्त ही सारपूर्ण सिद्धान्त है किन्तु फिर भी वर्तमान में इसकी जो स्थिति है वह प्रभावशाली नहीं है । अच्छा यह रहे कि जनता का

जो सहयोग मांगा जाये वह धन या वस्तु के रूप में मांगा जाना चाहिए। श्रम के रूप में योगदान मांगने की प्रवृत्ति को कम किया जाना चाहिये। दूसरे, पंचायत एवं पंचायत समितियों को कर-साधनों एवं गैर-कर वाले तरीकों से अपनी आय को बढ़ाना चाहिए। ऐसे प्रयास किये जाने चाहिए कि इन संस्थाओं के पास कोई स्थायी आमदनी का साधन न मिले। पंचायत समिति के कार्यों में योगदान का रूप व्यक्तिगत नहीं होना चाहिये वरन् ऐसी व्यवस्था होनी चाहिये कि वहां पंचायत समिति के धन को एकत्रित करने में लोग अपना योगदान किया करें। तीसरे, किसी भी कार्यक्रम को प्रारम्भ करने के लिये जनता के योगदान की जो एक आवश्यक शर्त रखी गई है उसे हटा देना चाहिए।

जिला परिषद को यह चाहिए कि वह उस पंचायत समिति या पंचायत से योगदान मांगे जिसके लिए कि उसने अपना योगदान देना निश्चित किया है। इसके लिए जिला परिषद पंचायत समिति या पंचायत को चाहिये कि वह या तो अपने साधनों का विकास करे अथवा विकास कार्यक्रमों को सीमित करके उनको अपने धन की मात्रा के अनुरूप बना ले। यदि इन संस्थाओं को अनुदान एवं सहायता कम दी गई तो ये अपने स्रोत बढ़ाने में तथा अपना योगदान करने में आगे आयेंगे। पाचवे, कार्यों में लगाये गये मजदूरों को उतना वेतन दिया जाना चाहिए जितना कि उस पंचायत क्षेत्र के लोगों को दिया जाता है। पंचायत समिति को चाहिये कि वह कार्यपालिका अधिकारी से विचार कर मजदूरों का वेतन नियत करदे ताकि देहाती क्षेत्रों में कमजोर वर्गों का शोषण न किया जाय। इन सभी उपायों को अपनाने के बाद जनता का सहयोग अधिक प्राप्त किया जा सकेगा।

नगरपालिका प्रशासन की समस्याएं

[The Problems of Municipal Administration]

नगरपालिकाओं के प्रशासन में जो विभिन्न समस्याएं सामने आती हैं उन्हें देखकर ऐसा लगता है कि प्रशासन की इस व्यवस्था को समाप्त करके यदि केवल केन्द्रीय शासन द्वारा स्थानीय सेवाएं जुटाई जायं तो अधिक उपयोगी रहेगी। जब कभी जनता को अधिक अधिकार दिये जाते हैं तो कार्यों के कुशल सम्पादन से मार्ग में बाधाएं उत्पन्न हो जाती हैं और इसके परिणामस्वरूप यह सुझाया जाता है कि स्थानीय निकायों की शक्तियों को कम किया जाय और राज्य सरकार के नियन्त्रण को बढ़ाया जाय। भारत में नगरपालिका प्रशासन में भ्रष्टाचार, कार्य में देरी, पक्षपात-पूर्ण व्यवहार, अनावश्यक भ्रगड़े आदि बढ़ जाते हैं। कई एक लेखकों ने तो इस वस्तु स्थिति का अध्ययन करने के बाद यह निष्कर्ष निकाला है कि विकेन्द्रीकरण और अकुशल प्रशासन दोनों साथ-साथ चलते हैं। यह दृष्टिकोण देखने में चहें कितना भी अस्वीकार्य एवं अटपटा प्रतीत क्यों न हो किन्तु इसमें कुछ सत्यता अवश्य है। इस मत से जो लोग बहुत अधिक प्रभावित होते हैं वे यहां तक निष्कर्ष निकालते हैं कि विकेन्द्रीकृत प्रजातन्त्र की अपेक्षा तो तानाशाही एवं स्वेच्छाचारी शासन के अधीन रहने वाली पूर्णतावादी शासन-व्यवस्था अधिक अच्छी है क्योंकि इससे अधिक कार्य-कुशलता प्राप्त की जा सकती है। यदि हम

विकेन्द्रीकृत व्यवस्था में भी कार्य-कुशलता बनाये रखना चाहते हैं तो इसके लिए यह अनिवार्य होगा कि प्रारम्भिक काल में प्रशासनिक कार्यों-कुशलता को सहन के लिए तैयार रहे और दूसरे, स्थानीय जनता में पहले तथा आन्तरिक जागरूकता की भावना को विकसित करें।

स्थानीय प्रशासन में जनता के सहयोग की आवश्यकता नगरपालिका स्तर पर भी उतनी ही महत्वपूर्ण एवं उपयोगी है जितनी कि यह देहाती क्षेत्र में होती है। प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था का अपनाते के कारण एवं राष्ट्रीय विकास कार्यक्रमों में स्थानीय हिस्से एवं मतों को पर्याप्त प्रतिनिधित्व देने के कारण यह जरूरी हो जाता है कि स्थानीय प्रशासन में अधिकाधिक जन-सहयोग प्राप्त किया जाय। विकास कार्यों के क्षेत्र में स्थानीय पहल एवं स्थानीय हिस्से को सभी जागृत किया जा सकता है जबकि हम एक ऐसी प्रतिनिधि एवं प्रजातन्त्रात्मक मस्या की स्थापना करें जो कि स्थानीय जनता की इच्छाओं एवं आवश्यकताओं के अनुरूप स्थानीय तथ्यों पर धन खर्च करने के लिए आवश्यक स्थानीय हित पर्यवेक्षण एवं सावधानी बरते। बलगतराय मेहता समिति ने प्रजातन्त्रीय विकेन्द्रीकरण के ऊपर पर्याप्त विचार करने के बाद यह बताया कि स्थानीय निकाय को कानून एवं व्यवस्था, न्याय का प्रशासन और राजस्व प्रशासन से सम्बन्धित कुछ कार्य करने के अतिरिक्त क्षेत्र के सम्पूर्ण सामान्य प्रशासन एवं विकास से सम्बन्धित कार्य भी करने चाहिए। इन विस्तृत कार्यों को करने के लिए स्थानीय संस्थाओं को पर्याप्त व्यापक शक्तियाँ सौंपी जाय तथा आवश्यक कार्य-पालिका यन्त्र एवं वाञ्छित साधन प्रदान किये जाय। इन संस्थाओं के ऊपर सरकार या सरकारी अभिकरणों का प्रतिशय नियंत्रण नहीं होना चाहिए। उन्हें भूल करने और भूल करने के बाद सीखने के अवसर प्रदान किये जाने चाहिए, किन्तु इसका अर्थ यह नहीं कि उनको पर्याप्त निर्देशन भी न प्रदान किया जाय। निर्देशन मिलने पर वे अधिक गतिविधि करेंगे। असल में स्थानीय संस्थाओं को स्थानीय विकास के सम्बन्ध में स्थानीय जनता की अभिव्यक्ति का साधन होना चाहिए। बलगतराय मेहता समिति के सुझावों को देहाती स्तर पर स्थानीय संस्थाओं के सम्बन्ध में लागू किया गया और उनको प्रभावशील एवं शक्तिशाली बनाने के लिए प्रयास किए गए। शहरी स्थानीय संस्थाओं को भी इन सुझावों के प्रकाश में विकसित करना चाहिए ताकि वे अपने बड़े हुए उत्तरदायित्वों एवं कार्यों के साथ स्थानीय नेतृत्व एवं पहल को भाकपित कर सकें।

स्थानीय निकायों को पर्याप्त सत्ता हस्तान्तरित कर दी जाए केवल

के साथ मिला देना चाहिए और उन छोटी नगरपालिकाओं को जो कि करो से या सरकारी उद्यमों से पर्याप्त धन इकट्ठा नहीं कर पातीं उनको राज्य सरकार द्वारा अतिरिक्त अनुदान दिए जाने चाहिए। जहां तक प्रशासकीय यंत्र का प्रश्न है नगर परिषद के कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका कार्यों के बीच विभाजन किया जाना चाहिए तथा यह उपयोगी रहेगा कि एक राज्य स्तर के कार्यपालिका अधिकारी की नियुक्ति की जाए। इन पदों पर राजस्व अधिकारी की सेवाएं लेना अधिक उपयोगी प्रतीत नहीं होता क्योंकि ये अधिकारी स्थानीय प्रशासन में इतने प्रशिक्षित नहीं होते तथा नए वातावरण में काम भी नहीं कर पाते। इसलिए यह सुझाव दिया जाता है कि स्थानीय सरकार के स्तर पर उसकी अपनी सेवाएं प्रारम्भ की जाएं। इस दृष्टि से कार्यपालिका अभियन्ताओं एवं स्वास्थ्य अधिकारियों के लिए एक जैसी सेवाओं की आवश्यकताएं होंगी। विभिन्न अधिकारियों के बीच समन्वय स्थापित करने के कार्य कार्यपालिका अधिकारी द्वारा किए जाने चाहिए। उसे एक सामान्य प्रबन्धक के रूप में वरिष्ठ एवं अन्य कार्यपालिका अधिकारियों पर नियन्त्रण रखना चाहिए। इस अधिकारी को नगरपालिका प्रशासन से सम्बन्धित अपने सभी कार्यों के लिए नगरपरिषद के प्रति उत्तरदायी होना चाहिए। प्रजातन्त्रात्मक विकेंद्रीकरण की योजना में राज्य सरकार का योगदान भी काफी रहता है। राज्य सरकार को एक रक्षक के रूप में केवल आडिट करके तथा सामयिक परीक्षाएं करके नगर परिषदों को शक्ति के दुरुपयोग से रोकने मात्र से सम्बन्धित नहीं रहना चाहिए। इसे स्थानीय निकायों के प्रोत्साहन एवं विकास में सक्रिय रूप से भाग लेना चाहिए। दूसरी ओर सरकार के ऐसे नियन्त्रण को रोकने का हर सम्भव प्रयास किया जाना चाहिए जो कि स्थानीय स्तर पर पहल को समाप्त कर ले तथा उसकी स्वायत्तता एवं आत्म-निर्भरता को छीन ले। राज्य का नियन्त्रण कुल मिलाकर ऐसा न हो जो कि स्थानीय निकायों के उत्साह को समाप्त कर दे और उन्हें नीति निर्माण एवं क्रियान्विति के कार्य में अयोग्य बना दे।

कमजोर वर्ग की समस्याएं

(The Problems of Weaker Sections)

समाज में हर तरह के लोग होते हैं। मार्क्स की भाषा में उनको पूंजी-पति और मजदूर के रूप में समूहीकृत किया जा सकता है। प्रचलित भाषा में इन्हें धनवान और गरीब या समर्थ और असमर्थ या कमजोर और ताकतवर के रूप में विभाजित किया जा सकता है। इन दोनों प्रकार के वर्गों के बीच कई एक बातों में विरोध रहता है तथा पर्याप्त संघर्ष रहता है। इस संघर्ष का परिणाम एक वर्ग द्वारा दूसरे के शोषण के रूप में सामने आता है। यदि इस प्रकार के व्यवहार को चलने दिया जाए तो कुछ समय बाद समाज समाप्त होने लगता है। स्थानीय निकायों को इस तरह व्यवहार करना चाहिए कि यह वर्गीय भेदभाव समाज की समाप्ति का कारण न बन जाए। इसके लिए उसके व्यवहार को दोनों ही वर्गों के लिए समान रूप से लाभदायक होना चाहिए। कमजोर एवं शक्तिहीन लोगों के लिए विशेष प्रावधान किए जाने चाहिए। समाज में कमजोर भाग उसे माना जाता है जिसमें कि ये विशेषताएं हों—प्रथम,

वे परिवार जिनके पास ऐसी भूमि है जिसका कोई आर्थिक लाभ नहीं है। दूसरे, कृषि कार्य के मजदूर या अन्य मजदूर जो कि भूमि नहीं रखते। तीसरे, गाँवों के वे मजदूर और कलाकार जो कि छोटी कलाओं, बुटोर-उद्योगों में, बतन बनाने के कार्यों में, डलिया बनाने के कार्यों में तथा ऐसे ही अन्य कार्यों में सलग्न रहते हैं। चौथे, वे समूह जिन्हें ऐतिहासिक या अन्य किसी कार्य में पिछड़े लोगों में रहने के लिए बाध्य किया गया है और जो आधुनिक वित्तीय जीवन के साथ ममायोजित नहीं हो पाते। पाचवें, ग्रामीण समाज का वह भाग जो कि विशेष परिस्थितियों के कारण अपने वंश परम्परागत व्यवसाय में उलझा हुआ है।

इन व्यवसायों में अधिक आय नहीं होती किन्तु फिर भी स्वास्थ्य एवं सफाई की दृष्टि से जोखिमपूर्ण होते हैं। इन लोगों का सामाजिक स्तर भी अत्यन्त नीचा होता है। छठे, समाज के वे भाग जो कि सामाजिक स्तर ऊँचा होते हुए भी अधिक दृष्टि से अछड़ी स्थिति में नहीं होते। सातवें, स्त्रियाँ एवं अभागे लोग जैसे विधवाएँ, अनाथ, बूढ़े और, बेरोजगार लोग जिनके पास जीविका का कोई साधन नहीं है और शारीरिक दृष्टि से जो असमर्थ हैं, आदि। इस प्रकार समाज के शक्तिहीन भाग में अनेक प्रकार के लोग आ जाते हैं। यह असम्भव है कि इनकी जनसंख्या के लिए कोई ऐसा सामान्य विकास कार्यक्रम अपनाया जा सके—आ कि सभी की प्रगति का आधार बन जाये। यही कारण है कि सादिक अली समिति ने शक्तिहीन सम्भागों की परिभाषा को सीमित किया है। उसने मतानुसार इसमें जिन लोगों को समाहित किया जा सकता है वे हैं अनुमूलित जाति एवं जन-जाति के लोग, वे परिवार जिनके पास एक एकड़ से कम भूमि है और जो कोई स्थायी व्यवसाय नहीं रखते, भूमिहीन कृषक मजदूर, गाँव के कलाकार और मजदूर जो कि छोटे उद्योगों में सलग्न हैं, तथा वे अभागे, अनाथ, बेरोजगार, अपाहिज लोग जिनका कोई अन्य सहारा नहीं है। गाँवों के शक्तिहीन वर्गों को निर्धारित करना एक समस्या है किन्तु इससे भी अधिक गम्भीर समस्या उस वर्ग का विकास करना है। समाज के इन शक्तिहीन वर्गों के विकास के लिए राज्य एवं केन्द्रीय स्तर पर अनेक प्रयास किये जा रहे हैं किन्तु ये प्रयास पर्याप्त नहीं हैं। पंचायती राज संस्थाओं को भी इस वर्ग के लोगों की सहायता के लिए पर्याप्त प्रयास करना होगा। जैसा कि सादिक अली समिति का मत था पंचायती राज संस्थाओं ने इन वर्गों के लाभ के लिए अधिक महत्वपूर्ण कार्य नहीं किये। यद्यपि पंचायती राज संस्थाओं की इस दृष्टि से अपनी कुछ सीमाएँ भी हैं। उनके पास साधन और धन बहुत कम रहता है। इसलिए कमजोर वर्गों के कल्याण के लिए वे बहुत कम हल करने की समता रखते हैं। इन संस्थाओं को जो कार्य हस्तान्तरित किए गये हैं वे इस प्रकार के हैं जिनसे केवल वे ही लोग लाभ उठा पाते हैं जो कि समर्थ हैं और अच्छे परिवार के लोग हैं। यह बात उत्पादन कार्यक्रमों के बारे में विशेष रूप से लागू होती है।

कमजोर वर्गों के कल्याण के क्षेत्र में पंचायती राज संस्थाओं के सीमित एवं कम महत्वपूर्ण प्रयासों को देख कर सादिक अली समिति को भारी निराशा हुई। उसने इस सम्बन्ध में कई उपयोगी सुझाव प्रस्तुत किये। समिति ने बताया कि राज्य सरकार ने कृषि उत्पादन से सम्बन्धित आय: सभी कार्य

पंचायती राज संस्थाओं को सौंप दिये हैं। उसे चाहिए कि जिना स्तर पर जिला परिषद को कुछ कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियां प्रदान की जाएं। शिक्षा के क्षेत्र में ये संस्थाएं मिडिल तक की शिक्षा का प्रबन्ध करती हैं। समिति ने समाज कल्याण विभाग की क्रियाएं भी इसे हस्तान्तरित करने का सुझाव दिया। जब ये सब कार्य पंचायती राज संस्थाओं को सौंप दिए जाते हैं तो उनकी शक्ति अधिक हो जाती है और यह आशा बंध जाती है कि वे कमजोर वर्गों की सेवा के लिए अधिक कार्य कर सकेंगी। इनके अतिरिक्त राज्य एवं केन्द्र सरकारों को भी इस दृष्टि से कदम उठाने होंगे। पंचायती राज संस्थाएं कमजोर वर्गों की समस्या की तात्कालिक आवश्यकता को देखते हुए जो कदम उठा सकती हैं वे अनेक हैं।

सादिक अली समिति के अनुसार इन्हें कई भागों में विभाजित किया जा सकता है। प्रथम, कमजोर वर्गों के लाभ को योजनाएं इस प्रकार बनाई जानी चाहिए कि इस वर्ग द्वारा उनका अधिक से अधिक लाभ उठाया जा सके। जो कर्ज एवं सहायताएं दी जाएं उनके नियम एवं प्रक्रिया उदार होनी चाहिए। इन्हें व्यक्ति देख कर नहीं बल्कि कार्य का उद्देश्य देख कर दिया जाना चाहिए। दूसरे, ग्रामीण गृह निर्माण के लिए जो सहायता दी जाए उसे कमजोर वर्ग की सहायता करने के लिए प्रयुक्त किया जाना चाहिए। इस वर्ग के लोग ऐसी जगह रहते हैं जहां कि स्थान का अत्यन्त अभाव रहता है। उन्हें रहने की पर्याप्त मुविधा देने के लिए जगह प्रदान की जानी चाहिए। तीसरे, जब अनुदान एवं कर्ज के रूप में शक्तिहीन वर्ग के लोगों को सहायता दी जाए तो यह सहायता उनकी आर्थिक स्थिति को देख कर दी जानी चाहिए अर्थात् जिसकी कम आमदनी है उसे पहले अवसर दिया जाए। चौथे, मुर्गी, मछली और सूअर पालने पर अधिक जोर दिया जाए। साथ ही कला एवं उन व्यापारों के विकास के लिए भी प्रयास किया जाए जिन्हें कि समाज का कमजोर वर्ग अपना सके। पांचवें, इस वर्ग के लोगों को मवेशी, भेड़ और बकरी खरीदने में सहायता दी जानी चाहिए। ये सब इन क्योंकि लोगों की आय के स्थायी साधन बन सकते हैं। छठे, इस वर्ग के लोगों द्वारा संगठित सहकारी समाजों को विकास के लिए अधिक कर्ज एवं सहायता दी जानी चाहिये। इनके द्वारा उत्पादित वस्तुओं को विक्री से सम्बन्धित लाभ भी मिलना चाहिये। सातवें, जंगलों एवं मजदूर सहकारिताओं को संगठित करने के व्यापक कार्यक्रम अंजाने चाहिए और ठेकेदारों की प्रथा को कम करना चाहिए। आठवें, कृषि के क्षेत्र में इस वर्ग के लोगों को सहकारी समाजों के द्वारा सामान्य मुविधा सेवाएं दी जानी चाहिए। नवें, सहकारी आधार पर कृषि उत्पादन को सुधारने की इकाइयां संगठित होनी चाहिए। दसवें, जिला परिषद को पर्याप्त विशेष धन दिया जाये ताकि वह इस वर्ग के लोगों के कार्यक्रमों में उसे खर्च कर सके। ग्यारहवें, समाज के कमजोर वर्ग के लोगों के लिए कोई अलग समिति न बनाई जाए बल्कि जिला परिषद और पंचायत समिति में प्रशासन और वित्त पर समिति को ही यह कार्य सौंप देना चाहिए। बारहवें, इस वर्ग के लोगों को राज्य सरकार के द्वारा सहकारी समाजों में भागीदार बनने के लिए तत्वावी ऋण दिए जाने चाहिए। तेरहवें, शिक्षा प्रसार के लिए इस वर्ग के

बच्चों को मुक्त पुस्तकें और स्नेट दी जाए । रहने और खाने के प्रबंध सड़ित बोर्डिंग की व्यवस्था की जाए । उच्च बरगामों में पढ़ने एवं कलेज होस्टल में रहने के लिए उपयुक्त विद्यालयों को बखोटा प्रदान किया जाए । चौदहवें, दस बरग के लोगों को भूमि देने के अनिवार्य बंधन रखी देने के लिए, मिर्चार्ड के लिए कुछ बनवाने एवं जमीन को उताराऊ बनाने के लिए, बरग की व्यवस्था की जानी चाहिए । जब तक ये सुविधाएं नहीं दी जाएंगी उस समय तक लोगों की भूमि बिना उपयोग किये ही पड़ी रहेगी । अतः, दस बरग के लोगों के लोगों को प्रसार अधिकारियों द्वारा प्रदर्शनीय के लिए छोड़ा जाना चाहिए । सोलहवें, सहकारी समितियों का प्रबंध करने के लिये इन लोगों को विशेष प्रशिक्षण की सुविधाएं दी जानी चाहिए । अतः, बन्द्यासकारी बच्चों का दस बरग के लोगों पर क्या प्रभाव पड़ा, इसका सामयिक मूल्यांकन किया जाना चाहिए और इन मूल्यांकन के प्रकाश में सभी योजनाओं एवं कार्यक्रमों को बदला जाना चाहिए । अतः, दस बरग के लोगों के भाग्य को सुधारने के लिए जिला परिषदों को विशेष उत्तरदायित्व सौंपा जाना चाहिए । उन्नीसवें, जिन कार्यक्रमों में जन सहयोग की जरूरत होती है उनमें कमजोर वर्गों के लोगों को मुक्त कर देना चाहिए । इन सभी प्रयासों के द्वारा एक क्षेत्र के शक्तिहीन वर्ग वाले लोगों को विकास की गति में समाज के अन्य लोगों के साथ एक साथ आया जा सकेगा ।

वित्तीय समस्याएं

[The Financial Problems]

वित्त प्रशासन के लिए जितना आवश्यक एवं महत्वपूर्ण है उससे मार्ग में बाधाएं उत्पन्न करने की दृष्टि से भी यह उतना ही प्रभावशाली एवं उत्तेजनादायी है । भारत में बहरी एवं देहाती दोनों ही क्षेत्रों के स्थानीय निकाय वित्त की अपर्याप्तता से प्रभावित हैं । वित्त की अपर्याप्तता स्थानीय निकायों के मार्ग में सामान्यतः अवरोधक बनी रहती है । भारत के अधिकांश में यह स्पष्ट रूप से उल्लेख नहीं किया गया है कि राज्य सरकार एवं स्थानीय सरकार के राजस्व क्या होंगे । यही कारण है प्रायः ऐसी शिकायतें सुनने में आती हैं कि राज्य सरकार ने धीरे-धीरे राजस्व के स्थानीय लोगों की अपर्याप्तता में से लिया । समय-समय पर जो कोषमें बड़ी रहती है, अध्यापकों की वेतन श्रृंखला में वृद्धि होती है, कम से कम रोजनदारी वाले नियम को काम में लाया जाता है तो इन स्थानीय निकायों पर वित्तीय बोझ और अधिक बढ़ जाता है । वित्तीय क्षेत्र में उठने वाली समस्याओं एवं प्रश्नों की जांच करने के लिए समय-समय पर विभिन्न राज्यों में वित्तीय जांच समितियां या आयोग गठित किये जाते हैं ।

स्थानीय समस्याओं में वित्तीय साधनों की कमी एक सामान्य विशेषता रहती है किन्तु इसके अनिवार्य स्थानीय समस्याओं के धार्मिक प्रशासन में जो विभिन्न उलझनें उठती हैं वे भी कम महत्वपूर्ण नहीं हैं । इन समस्याओं का बजट किस तरह तैयार होता है व किस तरह से स्वीकार होता है, नये कर किस तरह लगते हैं और पुराने कर किस तरह समाप्त होते हैं, सेधे किस तरह रचे जाते हैं और करों को किस तरह इकट्ठा किया जाता है, पाटिड का

रूप बना है, आदि प्रश्न अत्यन्त महत्व रखते हैं। नगरपालिका स्तर पर वजट कार्यपालिका द्वारा बनाया जाता है और वित्त समिति द्वारा उस पर विचार किया जाता है। परिषद के सामने इस विचार एवं वाद-विवाद के लिये रखा जाय, इससे पूर्व ही इन पर पर्याप्त विचार कर लिया जाता है। वजट को राज्य सरकार द्वारा प्रस्तावित रूप में तैयार किया जाता है। यह आय और व्यय के अनुमान का दिग्दर्शन कराता है। इनके दो भाग होते हैं—प्रथम भाग में वजट की अमूर्त बातें बताई जाती हैं और दूसरे भाग में मुख्य गीण एवं विस्तृत जीर्णों के अन्तर्गत विस्तारपूर्वक अनुमान दिये जाते हैं। अलग-अलग राज्यों में वजट निर्माण की अलग-अलग व्यवस्था है। बम्बई में वजट प्रबन्धक या स्थायी समिति के निर्देशन में तैयार किया जाता है और सामान्य बोर्ड द्वारा प्रत्येक वर्ष की पहली मार्च को स्वीकार किया जाता है। पश्चिमी बंगाल में नगरपालिका परिषद वित्तीय वर्ष समाप्त होने के कम से कम दो माह पूर्व अपने वजट को बनाती है। यदि नगरपालिका कर्जदार है तो किसी उच्च सत्ता की स्वीकृति लेना भी जरूरी रहता है। मद्रास में कार्यपालिका अधिकारी प्रत्येक वर्ष दिसम्बर से पूर्व वजट तैयार करता है और उसे अध्यक्ष को या स्थायी वित्त समिति को प्रस्तुत करता है। मध्य प्रदेश में वजट वित्त समिति द्वारा तैयार किया जाता है और उसे पन्द्रह जनवरी से पूर्व परिषद के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है जो कि परिवर्तन सहित या रहित उसे पास करने की शक्ति रखती है।

यदि तथ्य का अध्ययन करें तो हम पाएंगे कि वजट पर राज्य सरकार द्वारा जो नियन्त्रण अपनाया जाता है उसकी मात्रा प्रत्येक राज्य में अलग-अलग होती है। नगरपालिकाओं की वित्तीय व्यवस्था की इस आधार पर पर्याप्त आलोचना की जाती है कि उन्हें उनके वजट एवं व्यय के क्षेत्र में कोई स्वच्छा या स्वायत्तता प्राप्त नहीं है। इसे परिषद की वित्तीय स्थिति पर एक बहुत बड़ा प्रतिबन्ध माना जाता है। यदि एक निर्वाचित स्थानीय निकाय को जनता की इच्छा के अनुसार वजट बनाने की शक्ति नहीं दी जाय तो इससे प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं का विकास रुक जाएगा। तर्क के लिये कहा जा सकता है कि शिक्षा, मेडिकल राहत और सफाई आदि विषयों में राज्य सरकार की भी पर्याप्त रुचि रहती है; अतः दोनों के बीच नीति सम्बन्धी समन्वय अनिवार्य है। नगरपालिकाओं का वित्तीय प्रशासन उसके वित्त विभाग द्वारा संचालित किया जाता है। केवल कर लगाने से परिषद की वित्तीय स्थिति नहीं सुधर सकती जब तक कि उन करों को एकत्रित न किया जाए, उचित रूप से लेभे न रखे जाए, संग्रह एवं व्यय पर पर्याप्त नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण न रखा जाए और स्टॉक के अभिलेख को उचित रूप से न रखा जाए। लेखा कार्यालय के उचित कार्य संचालन के लिये और लेखाओं को रखने के लिये राज्य सरकार द्वारा नगरपालिकाओं के विस्तृत लेखा नियम तैयार किए जाते हैं। इनके अन्तर्गत कर संग्रहकर्ता, खजान्ची, लेखापाल आदि के कर्तव्यों एवं परिषद के वित्तीय कार्यों का वर्णन होता है। इसमें यह बताया जाता है कि पत्रिकाएँ किस प्रकार रखी जाएँ, रिक्तस्थानों की पूर्ति किस तरह से की जाएँ और वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा उनकी किस तरह जांचा जाए।

नगरपालिकाओं के लेखों का सामयिक आडिट किया जाता है। यह

कहा जाता है कि वित्तीय क्षेत्र में ब्राडिट बड़ी कार्य सम्पन्न करता है जो कि कानून और व्यवस्था बनाए रखने में पुनर्निर्माण करती है। इसका मुख्य कार्य यह देखना है कि वित्तीय व्यवसाय उचित रूप में संचालित किया जा रहा है तथा जो धन इकट्ठा किया जाना है, क्या वह किया जा रहा है। जहाँ बाविक लेख पूर्ण हो जाते हैं और उन्हें ब्राडिट के लिए तैयार घोषित कर दिया जाता है तो उन्हें स्थानीय बोर्ड लेखों के परीक्षण द्वारा परीक्षित किया जाता है। यह केवल जाच ब्राडिट (Test Audit) होता है। इसमें, वर्ष के एक भाग के वित्तीय कार्यों की छानबीन की जाती है। यदि जाच ब्राडिट द्वारा गम्भीर अनियमितताओं एवं गवर्न के मामलों की शिफायत की जाए तो सरकार द्वारा विशेष ब्राडिट लेखों की माशा दी जा सकती है। ।

यह कहा जाता है कि बाद में किया जाने वाला ब्राडिट उसी प्रकार से निरर्थक एवं महत्वहीन है जिस तरह से साप में निक्ल जान के बाद उसकी लकीर को पीटते रहना। इसके द्वारा धन का दुरुपयोग किये जाने के मामलों की खोज की जा सकती है किन्तु उनको रोका नहीं जा सकता क्योंकि वे गुजरे समय की बात बन चुकी। इन ऐतराजों को दूर करने के लिये स्थानीय वित्त जाच समिति ने सुझाया कि बड़ी नगरपालिकाओं में एक आन्तरिक ब्राडिट स्टाफ होना चाहिए जो कि प्राप्ति एवं भुगतान की सभी प्रियाओं का प्रारम्भिक ब्राडिट करे। इसके अतिरिक्त छोटी नगरपालिकाओं में जहाँ पर कि ऐसे आन्तरिक ब्राडिट के लिए पूरा काम नहीं होता, वहाँ जिने की दृष्टि से व्यापक प्रबंध किया जाना चाहिये। यद्यपि आन्तरिक ब्राडिट से सम्बन्धित सुझाव उपयोगी प्रतीत होता है किन्तु फिर भी इससे अनेक वित्तीय एवं प्रशासनिक बटिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। नगरपालिका के नियम सग्रह में प्रशासनिक ब्राडिट का प्रावधान रखा गया है और यदि पारपद एवं कार्य-पालिका द्वारा इसका पूरी तरह से अनुगमन किया जाए तो आन्तरिक ब्राडिट के लिये कोई आवश्यकता नहीं रहेगी।

ब्राडिट वित्तीय प्रशासन का अन्तिम चरण माना जाता है और यह वित्तीय अनियमितताओं का उल्लेख करने में ही महत्वपूर्ण कार्य नहीं करता परन्तु पूरी व्यवस्था की कार्य प्रणाली का एक अन्तर्दृष्टि बिन्दु प्रस्तुत करता है। राज्यों की वित्तीय व्यवस्था के असतोषजनक होने के कई कारण उत्तरदायी हैं। इसका प्रथम कारण दोषपूर्ण बजट है। कमी-कमी बजट को समय पर तैयार नहीं किया जाता और वर्ष के एक भाग में बिना किसी अधिक कार्यक्रम के ही प्रशासन को चलाया जाता है। जहाँ बजट को समय पर तैयार भी कर दिया जाता है वहाँ वह अनेक दोषों में ग्रसित रहता है; जैसे या तो आय को अधिक आंक लिया जाता है या व्यय को कम आँका जाता है अथवा दोनों ही किये जाते हैं। इसके परिणामस्वरूप राजस्व आशानुक्त इकट्ठा नहीं हो पाता और व्यय माशा से अधिक बढ़ जाता है। ऐसी स्थिति में व्यय को कम करना एक समस्या बन जाती है। यह भी हो सकता है कि बजट में कार्य पर होने वाले खर्च के लिए निश्चित कार्यक्रम न रखा जाए, कार्या को कमी-कमी बिना विस्तृत अनुमान बनाए शुरू कर दिया जाता है। आवश्यकता के अनुसार समय समय पर सामान की शरीद करनी पानी है और बजट में उनके लिए कोई प्रावधान ही नहीं होता। इसके परिणामस्वरूप हमेशा अति-

रिक्त व्यय होता रहता है। ये सारे दोष वजट के मूल सिद्धान्तों को न समझने अथवा उनकी अवहेलना करने से पैदा होते हैं। इनको चाहने पर दूर किया जा सकता है। एक दूसरा दोष लेखा रखने के नियमों की अवहेलना करने से पैदा होता है। लेखा सम्बन्धी नियमों की प्रायः अवहेलना की जाती है और इसके परिणामस्वरूप उसके संग्रह एवं वकाया को चुकाने में अनेक गवन किये जाते हैं और घोखे दिये जाते हैं। जिन लेखा संबंधी नियमों की प्रायः अवहेलना की जाती है उनमें मुख्य ये हैं—मौलिक प्राप्तियों की वांछित प्रतिशत को चेक न करना मुख्य कार्यपालिका द्वारा खजान्ची की कैश बुक में से पूर्तियों को चेक न करना, संग्रहों को समय पर जमा न करना, सबसे नीचे टेंडरों को कमी-कमी स्वीकार न करना और सामान्य रूप से स्टोरों को चेक न करना। इस संबंध में एक तीसरा दोष यह है कि जो संग्रह किये जाते हैं उनकी मात्रा सामान्यतः बहुत कम होती है। केवल मद्रास ही ऐसा राज्य है जहां ९७% करों को संग्रहित किया जाता है। दूसरे राज्यों में वह संग्रह ६०% से लेकर ८०% तक होता है।

अधिकांश राज्यों की नगरपालिकाओं वित्तीय संकट के आधीन कार्य करती है; ऐसा क्यों होता है इसके लिए मुख्य रूप से तीन कारण बताये जाते हैं। प्रथम यह है कि नगरपालिकाओं के निर्वाचित सदस्य सामान्यतः नये कर लगाने में अनिच्छा दिखाते हैं और स्थित करों का पूरा प्रयोग नहीं करते। यह कहा जाता है कि नगरपालिकाओं की गरीबी के कारण उसके साधनों का दिवाला नहीं निकलता बल्कि वह उसके निर्वाचित सदस्यों की स्थानीय कर लगाने के प्रति अनिच्छा से उत्पन्न होता है। अनेक महत्वपूर्ण सेवाओं जैसे नालियां, प्रकाश आदि पर कोई कर ही नहीं लगाया जाता और इन सेवाओं का पूरा-पूरा लार्म नहीं उठाया जाता यदि करों को पूरी तरह से उगाया नहीं जा सकता तो फिर उनको लगा करके नगरपालिका कोष की पवित्रता को कलंकित क्यों किया जाता है। स्थानीय वित्त जांच समिति ने सुझाया था कि जहां स्थानीय निकाय पर्याप्त दर से लगाने में अनिच्छुक रहता है वहां राज्य सरकार को यह अधिकार होना चाहिये कि वह पहले मित्रतापूर्ण परामर्श प्रदान करे और यदि फिर भी स्थानीय निकाय उसे सम्पन्न करने में असफल हो जाए तो राज्य सरकार को अन्तिम हथियार के रूप में यह शक्ति होनी चाहिये कि वह उस कर को स्वयं लगा या इकट्ठा कर सके।¹ मद्रास और उत्तरप्रदेश की सरकारों ने इस प्रकार की शक्तियों को मान लिया है।

नगरपालिकाओं की असन्तोषजनक वित्तीय व्यवस्था का एक दूसरा कारण प्रशासकीय असंगठन (Administrative Disorganization) है। यह कहा जाता है कि करों से प्राप्त राजस्व की मात्रा इस बात पर निर्भर नहीं

1. "Where a local body is unwilling to impose a tax at an adequate rate, the State Govt. should have the sight, in the first instance to give friendly advice and if the local body fails to carry it out, the State Govt. should in the last resort, have the power to impose or raise the tax themselves."

करती कि वह जिस दर से लगाए जाने हैं वरन् इस बात पर निर्भर करती है कि नगरपालिका के म्यूनिसिपल बोर्ड की संयोजना किन्तु कार्यक्षम है। प्रायः यह देखा जाता है कि अधिकांश नगरपालिकाओं का वह संप्रदायिक व्यवस्थापन नहीं है। संप्रदायिक स्टाफ के ऊपर पर्याप्त धन नहीं रखा जाता और कार्यपालिका करों को चुकान के लिए मुरब्बा कार्यवाही नहीं करती। इनके परिणामस्वरूप अनेक कर बकाया रह जाते हैं। अन्त में वित्तीय संकट के स्थापन पर वित्तीय विपटन है। नगरपरिषद द्वारा हर वर्ष लेखों में अनियमितताएं होती जाती हैं। वित्त के प्रशासनिक प्रबंध के परिणामस्वरूप सार्वजनिक धन का अभाव होता है और परिषदें उन धन का अन्योक्त प्रकार उपयोग नहीं कर पाती जिसे कि वे इच्छा करती हैं।

वित्तीय प्रशासन के दोष का एक तीव्र कारण यह है कि परिवर्तों के पास मामलों की कमी रहती है। स्थानीय निवासियों की लोक व्यवस्था के क्षेत्र में जो अधिकार दिए गए हैं उनको निभाने के लिए पर्याप्त वित्तीय स्रोतों का प्रबंध नहीं किया गया है। पश्चिमी देशों में भी स्थानीय निकायों की यह गिरावट रहती है कि उनके पास पर्याप्त धन नहीं है। परन्तु उनकी कठिनाई जनता को सुविधाएं देने और धारण प्रदान करने से सम्बन्धित रहती हैं। दूसरी ओर भारतीय परिस्थितियों के सम्बन्ध में वित्तीय स्रोतों की प्राप्ति-प्राप्ति जीवन की भ्रूतभूत आवश्यकताओं को मरुट में डाल देना है, जैसे सड़कें, स्वच्छ पानी का वितरण, सफाई और मेरीटन राहूट आदि। भारत में नगरपालिकाओं का वित्त करों से प्राप्त राजस्व, राज्य सरकार के करों में से प्राप्त हिस्से, राज्य सरकार द्वारा दिए गए सहाय-अनुदान और नगर परिषद के नियन्त्रण में स्थित गैर कर स्रोतों से प्राप्त राजस्व पर निर्भर करता है। किन्तु जैसा कि कर आच समिति ने सुझाया था की स्थानीय वित्त एक स्वतंत्र स्वतंत्र नींव पर निर्भर रहता किया जाना चाहिए और प्रति-

अधिकारी एवं गैर-अधिकारी सदस्यों के बीच सम्बन्धों की समस्या

(The Problem of Relationship between Official
and Non-Official Members)

स्थानीय सभाओं में निर्वाचित एवं अनिर्वाचित दोनों ही प्रकार के सदस्य होते हैं। इन सदस्यों को अधिकारी एवं गैर-अधिकारी सदस्य भी कहा जाता है। गैर-अधिकारी सदस्य निर्वाचित लोकप्रतिष्ठानों के क्षेत्र में जनता का प्रतिनिधित्व

यदि ऐसा कर भी दिया जाए तो वह व्यवहार में सार्थक सिद्ध नहीं हो पाता। सदस्यों की इन दोनों ही श्रेणियों के बीच प्रायः अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में झगड़ा और मन-मुटाव बना रहता है। यह शहरी क्षेत्रों की अपेक्षा देहाती क्षेत्र में अधिक रहता है। इसके दो कारण हैं—प्रथम यह कि देहाती क्षेत्रों में शिक्षा का स्तर अपेक्षाकृत नीचा होता है। पंचायती राज संस्थाओं के गैर-अधिकारी सदस्य प्रायः अशिक्षित एवं निरक्षर होते हैं। उनमें अपने अधिकारों के प्रति अनावश्यक रूप से झगड़ने की प्रकृति अधिक पाई जाती है। दूसरी ओर नगरपालिकाओं के निर्वाचित सदस्य अपने अधिकारों के प्रति अपेक्षाकृत अधिक सूचित रहते हैं। वे यदि अधिकारियों से इस आधार पर संघर्ष भी करेंगे तो उसका कारण बुद्धिपूर्ण ही होगा। इसका दूसरा कारण यह है कि गांवों में पंचायती राज संस्थाओं को जो विकास कार्य सौंपे गए हैं उनके परिणामस्वरूप इन संस्थाओं के हाथ में शक्तियाँ और इस प्रकार शक्ति का दुरुपयोग के अवसर अधिक आ गए हैं। यही कारण है कि अधिकांश एवं गैर-अधिकारी सदस्य शक्तियों को व्यक्तिगत लाभ के लिए प्रयुक्त करने में प्रयत्नशील रहते हैं।

पंचायती राज संस्थाएं यह मान कर चलती हैं कि इसमें संस्थाओं के निर्णय लेने के लिए उत्तरदायी निर्वाचित प्रतिनिधि और उन निर्णयों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी कार्य करने वाले अधिकारी होते हैं। इन दोनों के बीच घनिष्ट एकरूपता और उचित सम्बन्ध बनाए रखना प्रमुख रूप से मद्दतपूर्ण है। इन दोनों के बीच विश्वास, पारस्परिक आदर एवं सहयोग की भावना रहने पर ही अच्छे परिणाम प्राप्त किए जा सकते हैं। ये दोनों ही प्रकार के सदस्य जनकल्याण के सामान्य लक्ष्य के लिए कार्य करते हैं। उनके बीच वैसे सामान्यतः हितों का कोई संघर्ष नहीं रहता अर्थात् उनका सम्बन्ध नियुक्तिकर्ता एवं कर्मचारी का सम्बन्ध नहीं है। ये दोनों ही एक स्वामी के सेवक हैं और इनका स्वामी है सामान्य जनता।

जन निर्वाचित सदस्यों एवं अधिकारी सदस्यों को पंचायती राज की संस्थाओं में एक साथ कार्य करने का अवसर प्रदान किया गया तो वे एक नए परिवेश में आए। राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर नागरिक सेवक पूरी तरह से अनाम रह कर कार्य करते हैं। अधिकांश नीतियाँ मन्त्रियों द्वारा बना दी जाती हैं और उनको क्रियान्वित करने का उत्तरदायित्व नागरिक सेवकों को सौंप दिया जाता है जो कि एक सुव्यवस्थित पदसोपान पूर्ण संगठन में कार्य करते हैं जिसके अनेक स्तर होते हैं। क्रियान्विति की स्थिति में निर्वाचित प्रतिनिधियों का कोई हाथ नहीं रहता। दूसरी ओर कोई यह भी नहीं जान पाता कि मन्त्रियों द्वारा नीति बनाई जा रही थी तो उनको किस प्रकार का परामर्श दिया गया अथवा निर्णय कैसे लिए गए। कभी-कभी जब दोनों के बीच संघर्ष उत्पन्न हो जाता है तो उसे वाद-विवाद द्वारा दूर कर लिया जाता है। परम्पराओं एवं प्रथाओं द्वारा निर्णय लेने की प्रक्रिया में सहायता की जाती है। इस स्तर पर लोक सेवक को यह सन्तोष रहता है कि उसके द्वारा सही परामर्श दिया गया और मन्त्री को यह जानकर प्रसन्नता होती है कि निर्णयों को सकारण रूप मिला। इस प्रक्रिया में दोनों के मन में पूर्णता के भाव उमरते हैं। राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर की यह वस्तुस्थिति पंचायती राज संस्थाओं में

नहीं पाई जाती वहाँ बात कुछ और ही है। लोक मंचक जब पंच यत समिति या जिन्हा परिषद में परामर्श देता है तो वह पूरी परिषद के मामले सुल जाता है। निर्वाचित प्रतिनिधि भी जनता की निम्न में खुल जाते हैं। एसी स्थिति में छोटी छोटी मिश्रणाएँ भी बड़ विरोधों का रूप धारण करके सम्मान के प्रश्न बन जाते हैं। क्रियाविधि क अवसर पर भी निर्वाचित प्रतिनिधि केवल नीति निर्धारित करने वाला नहीं होता। बरन वह शिवाविति की प्रक्रिया में भी भागीदार बनता है।

पंचायती राज सस्यामा से निर्वाचित प्रतिनिधि एवं लोक सेवक दोनों ही प्रजातन्त्रात्मक सरकार के व्यवहार की परम्पराओं से परिचित नहीं हैं क्योंकि ये सस्यामा अभी नहीं हैं। इन सब तत्वों से मिलकर पंच यती राज सस्यामा का संघानन कठिन बन जाता है। पंचायती राज सस्यामों के निर्वाचित मन्स्यों को अनक व्यक्तियों से सम्बन्ध बनाए रखना पड़ता है। पंच यत स्तर पर मन्स्यों को न केवल पंच यत सचिव में ही बरन प्र म सबक पट्टहारी जगलात रखक पुलिस के विपारी आदि अनेक नाय कर्ताओं में सम्बन्ध रखना होता है। इसी प्रकार पंचायत समिति स्तर पर प्रधान को भी न केवल विकास अधिकारी से बरन प्रसार अधिकारियों से भी सम्बन्ध रखना होता है। नाय के दौरान वह जिला स्तर के अधिकारियों एवं विभागाध्यक्षों से सम्बन्ध में भा भाता है। यही बात जिला परिषद स्तर पर भी लागू होती है। इन प्रकार की वनावट में लोक सबको एवं निर्वाचित प्रतिनिधियों दोनों की स्थिति अत्यन्त कठिन बन जाती है। पंचायती राज में इन दोनों प्रकार के सदस्यों के बीच के सम्बन्ध को एक मिश्र दृष्टिकोण से देखा जाना चाहिए और इस एक नई विधि से सुलभ या जाना चाहिए। दोनों प्रकार के मन्स्यों के बीच सम्बन्ध की समस्या एक प्रसिद्ध समस्या है। पंचायत समितियों में कार्य करने वाले विभिन्न निर्वाचित प्रतिनिधि प्राप्त में अधिक अन्धे सम्बन्ध नहीं रखते। इसी प्रकार विभिन्न अधिकारियों के बीच भी सम्बन्धों में सम्बन्धित कठिनाइयाँ पाई जाती हैं।

अधिकारी एवं गैर अधिकारी सदस्यों के बीच सघर्ष का कारण— ऐसे अनक कारण हैं जिनसे इन दोनों प्रकार के सदस्यों के बीच मतभेदों को प्रोत्साहित करने वाले तथा सम्बन्धों को कटु बनाने वाले माना जा सकता है। विरोधपूर्ण सम्बन्ध अधिकतर पंचायत समितियों के प्रधान एवं विकास अधिकारी के बीच पाए जाते हैं। यह समस्या कुछ पंचायत समितियों में पदा हर् और इसने घातप म की अन्ध पंचायत समितियों को भी प्रभावित किया। इस विरोधपूर्ण सम्बन्ध के परिणामस्वरूप मस्या के कार्य पर विपरीत प्रभाव पड़ता है और विकास कार्यक्रमों की प्रगति भी प्रभावित होती है। उच्च स्तर पर अप्रमत्तनापूर्ण सम्बन्ध निम्न स्तर के सम्बन्धों को कटु बना कर मारे वनावरण की अनुपम कर देते हैं। सांख्यिक धनी समिति में अधिकारी एवं गैर अधिकारी मन्स्यों के आपसी सम्बन्धों के बारे में पर्याप्त अध्ययन करने के बाद यह दन या कि ये सम्बन्ध इतने अधिक खराब नहीं हैं जितना कि इनको कभी समझाया जाता है। दूसरे सम्बन्धों की इस स्थिति का कारण यह है कि न तो वेवाएँ और न ही निर्वाचित प्रतिनिधि स्थानीय सरकार के नायों के बारे में कोई धनी अनुभव

परम्पराओं एवं व्यवहारों से भी परिचित नहीं होते । प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रियाओं में ज्यों-ज्यों उनका अनुभव बढ़ता जायेगा त्यों-त्यों स्थिति अधिक अच्छी होती चली जायेगी । तीसरे, दोनों प्रकार के सदस्यों के बीच कटु सम्बन्धों का एक कारण यह है कि ये दोनों कार्य करने समय अपनी शक्तियों पर अधिक जोर देते हैं । खराब सम्बन्धों के लिए किसी भी एक पक्ष को दोषी बतलाना गलत होगा इससे दोनों ही पक्षों की ओर से गलतफहमियाँ बढ़ती हैं । अधिकतर मनमुटाव प्रायः गलतफहमियों एवं अज्ञान ने पैदा होते हैं न कि जान बूझ करके की जाने वाली गलतियों से । चौथे, जय किमी व्यक्तिगत मामले में प्रशासकीय स्वेच्छा का प्रयोग किया जाता है तो इसके परिणामस्वरूप प्रधान और विकास अधिकारियों में विरोधपूर्ण सम्बन्ध पैदा हो जाते हैं । कई बार स्टाफ के तवादेले एवं नियुक्तियों में भी गलतफहमियाँ हो जाती हैं । पांचवे, प्रशासकीय नियंत्रण के बारे में जो वर्तमान प्रावधान हैं वे भी गलतफहमी बढ़ाने में मदद करते हैं । कानून के अनुसार प्रधान को स्टाफ पर प्रशासकीय नियंत्रण रखना चाहिए; और इसलिए प्रधान पचायत समिति के अधिकारियों के साथ प्रत्यक्ष कड़ी रखना चाहता है । इसका विकास अधिकारी द्वारा सामान्यतः विरोध किया जाता है । विकास अधिकारी यह आशा करता है कि प्रधान को निम्नतर अधिकारियों पर उसके माध्यम से ही नियंत्रण रखना चाहिए । छठे, विकास अधिकारी को अपने स्टाफ के ऊपर अनुशासनात्मक नियंत्रण रखने की पर्याप्त शक्तियाँ नहीं होतीं, जिससे कि उसे काम लेना होना है । विकास अधिकारी द्वारा दी गई अनुशासनात्मक आज्ञाओं के विरुद्ध पचायत समिति की स्थायी समिति को अपील की जा सकती है । इस प्रावधान के द्वारा ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है कि पचायत समिति के कर्मचारी गुटबंदी कर लेते हैं और विकास अधिकारी के आदेशों की परवाह नहीं करते । मातर्वे, कमी-कमी विकास अधिकारी अपने अधिकारी स्तर के प्रति अधिक मजबूत हो जाते हैं और प्रधान अपनी राजनैतिक शक्ति एवं सत्ता के प्रति अधिक जागरूक हो जाते हैं । इस प्रवृत्ति से समायोजन की समस्या जटिल बन जाती है । सम्मान और शक्ति की दीवार दोनों ही कार्यकर्त्ताओं के बीच खड़ी हो जाती है । आठवें, जब इनके सम्बन्धों में तथा संस्था के प्रति-दिन के कार्यों में बाहरी हस्तक्षेप किया जाता है तो इनके मतभेद बढ़ते हैं ।

सम्बन्ध सुधारने के उपाय—दोनों प्रकार के सदस्यों के बीच अच्छे सम्बन्धों की स्थापना करने के लिए कोई स्पष्ट एवं सरल उपाय नहीं बताया जा सकता । केवल यह किया जा सकता है कि यथासम्भव झगड़े के कारणों को कम कर दिया जाये और सही वातावरण बनाने की दृष्टि से कुछ प्रयास किये जाएँ । इस सम्बन्ध में सादिक अनी समिति ने कुछ सुझाव प्रस्तुत किये हैं । सर्वप्रथम उसने बताया कि दोनों के सम्बन्ध को सुधारने के लिए एक महत्वपूर्ण कदम यह उठाया जा सकता है कि स्थानीय सरकार की प्रकृति एवं इन संस्थाओं के कार्यों में स्वस्थ परम्पराओं के विकास से सेवाओं को जागरूक किया जाये । यद्यपि यह एक धीमी प्रक्रिया है किन्तु फिर भी इस प्रकार की सजगता के विकास के लिए कदम उठाये जाने चाहिए । दूसरे, नागरिक सेवकों एवं निर्वाचित प्रतिनिधियों को अपने कार्यों के सम्बन्ध में कुछ मूल सिद्धान्तों से परिचित होना चाहिए । ये सिद्धान्त कई हो सकते हैं—

सित हो सकें।¹ घाटों, निर्वाचित प्रतिनिधियों को यह नमस्क लेना चाहिए कि अधिकारियों को परामर्श देने का अधिकार है और उनसे ऐसा करने की आशा की जाती है। इसके साथ ही अधिकारियों को भी यह मान लेना चाहिए कि निर्वाचित प्रतिनिधियों को उनका दिया हुआ परामर्श अव्योक्त करने का अधिकार है। नये, पचायत समिति और जिला-परिषद् के स्टाफ पर प्रशासनिक नियंत्रण रखा कर विकास अधिकारी एवं मुख्य कार्यपालिका अधिकारी पर निश्चित तथा प्रभावशाली नियंत्रण रखा जा सकेगा और इस प्रकार अच्छे सम्बन्धों के विकास की प्रक्रिया में सहायता मिलेगी। प्रशासनिक नियंत्रण की शृंगला में एकता रहनी चाहिए अर्थात् प्रधान को विकास अधिकारियों पर नियंत्रण रखना चाहिए और विकास अधिकारियों को स्टाफ के अन्य कर्मचारियों पर नियंत्रण रखना चाहिए। इसी प्रकार जिला परिषद् स्तर पर प्रमुख को मुख्य कार्यपालिका अधिकारी पर तथा मुख्य कार्यपालिका अधिकारी को स्टाफ पर नियंत्रण रखना चाहिए। इसके, विकास अधिकारियों को पचायत समिति में लगाने की नीति निश्चित होनी चाहिए। निश्चिन नीति के होने पर गलत-फहमियां कम रहने की सम्भावना हो जाती है। इस सम्बन्ध में एक निश्चित नीति होने से समायोजन की प्रक्रिया में सहायता मिलती है।

सादिक अली समिति द्वारा सुझाये गये ये नयी उपाय पचायती राज संस्थाओं के अधिकारी एवं गैर-अधिकारी सदस्यों के आपसी सम्बन्धों को सुधारने की दृष्टि से अत्यंत उपयोगी सिद्ध हो सकते हैं किन्तु इनके प्रभाव के सम्बन्ध में निश्चित रूप से कुछ भी नहीं कहा जा सकता। इन सभी सुझावों की सफलता अवसर और परिस्थितियों पर निर्भर करती है। वैसे मानवीय सम्बन्धों की समस्याओं को बाहरी प्रयासों एवं वांछिक उपायों से नहीं सुलझाया जा सकता। इसके लिए एक मूल सुझाव तो यही है कि लोक सेवक और निर्वाचित सदस्य दोनों ही अपने कार्यों के सम्बन्ध में पर्याप्त जानकारी रखें। लोक सेवकों में विश्वास रखने के बाद ही निर्वाचित प्रतिनिधि उनसे वांछित सहायता प्राप्त कर सकते हैं। यह समस्या प्रशासन की एक मूलभूत समस्या है। मि० लास्की ने एक बार कहा था कि कार्यकुशल एवं अकार्यकुशल प्रशासन के बीच अंतर केवल इसी आधार पर रहता है कि निर्वाचित व्यक्ति अधिकारियों का रचनात्मक प्रयोग किस प्रकार करते हैं।² असल में दोनों

1. "Officials should bring the experience of training and disciplined service. The non-officials should represent and bring that popular urge and enthusiasm which give life to a movement. Both have to think and act in a dynamic way and develop initiative. The official has to develop the qualities of a popular leader the peoples representatives has to develop the discipline and training of official, so that they approximate to each other; and both should be guided by the ideal of disciplined service, in a common cause."

—Jawahar Lal Nehru

2. "... the whole difference between efficient and in efficient

प्रकार का मदम्या के अधिकार क्षेत्र को परिमापित करना बड़ा कठिन है किन्तु फिर भी इस दृष्टि से प्रयास किया जाता भी आवश्यक है।

स्थानीय संस्थाओं की कुछ अन्य समस्याएँ

(Some other Problems of Local Institutions)

स्थानीय संस्थाओं की विभिन्न समस्याओं का अध्ययन करने के बाद हम इस निष्कर्ष पर आते हैं कि इन संस्थाओं में अनेक दोष एवं कमियाँ वर्तमान हैं और जब तक इनको दूर न किया जाये, उन समय तक कोई उपयोगी कार्य इनका द्वारा नहीं किया जा सकता। ऐसी बहुत कम स्थानीय संस्थाएँ हैं जो कि एक प्रशासनिक-राजनीतिक संस्था के रूप में लोगों के ध्यान एवं आदर को वेन्द्र हा। बहुत कम संस्थाएँ ऐसी हैं जो कि कार्य-कुशल और ईमानदार हों और जिनके प्रशासन को उपयुक्त कहा जा सके। वित्तीय स्थिति प्रायः इन सभी की दयनीय रहती है। स्थानीय निकायों के समापन एवं सदस्य सामान्य रूप में अनुत्तरदायी और घनगमक होने हैं, इनका प्रशासकीय स्टाफ पूरी तरह से अश्रेष्ठ और अनैतिक होता है। इनकी बैठकों में उपस्थित होने वाले सदस्यों का प्रतिशत बहुत कम होता है। ये अधिकतर सरकार द्वारा नियमित एवं सगानार रूप से शिष्ट जाने वाले अनुदानों पर निर्भर रहती हैं। जो सरकारी अनुदान प्राप्त होता है उसे उन कार्यों पर खर्च नहीं किया जाता जिनके लिए वह प्राप्त हुआ है। इन निकायों द्वारा ऊँची-ऊँची दरों वाले टैक्सों को स्वीकार कर लिया जाता है और नीची दरों वाले टैक्सों को अस्वीकार कर लिया जाता है। स्टाफ के कर्मचारियों को अनियमित रूप में पदोन्नतियाँ प्रदान कर दी जाती हैं। स्थानीय निकायों को समय समय पर निरीक्षण करते रहने का जो प्रावधान रखा गया है उसे भी प्रायः पूरा नहीं किया जाता। राज्य सरकार यह चाहती है कि वह स्थानीय निकायों को विकास कार्यों के लिए अधिक से अधिक धन दे किन्तु इस धन को इन निकायों के द्वारा अनुचित लाभ उठाया जाता है। वह धनवैले लिए निर्धारित करों को उगहाने में उदामीनता दिखलाती है और राज्य सरकार द्वारा प्राप्त सहायता अनुदान से उन कार्यों को सम्पन्न करती है जो कि करों से प्राप्त धन द्वारा किये जाने चाहिए थे। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि स्थानीय निकाय एक अनुत्तरदायी ढंग से व्यवहार करते हैं। स्वतंत्र भारत में उनके अनुत्तरदायित्व पूर्ण व्यवहार की मात्रा और भी अधिक हो गई है। राज्य सरकार के अधिकारियों द्वारा इनका निरीक्षण करने के बाद जो प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाता है उसकी ओर ये ध्यान ही नहीं देते। इन पर नियंत्रण के अभाव में उनके प्रशासकीय ढंग उनके हैं। स्थानीय सरकार की संस्थाएँ इतनी

शक्ति नहीं सीपी गई उन पर हमेशा प्रतिशय नियंत्रण रखा गया। उनको कर
administration lies in the creative use of officials by selected persons.

लगाने की स्वतंत्रता और अपना वजत पास करने की शक्ति भी नहीं दी गई। इन्हें कोई उत्तरदायित्व नहीं सौंपा गया इसलिए इनको अनुत्तरदायी बनने की प्रेरणा मिली।

स्थानीय सरकार की संस्थाओं में कार्य करने वाले लोग ऐसी प्रकृति के हैं जो कि दलीय आधार पर किये जाने वाले समस्त राजनैतिक दाव-पेचों में कुशल होते हैं और जो अपने आपको शक्ति से बनाये रखने के लिए अपनी सभी योग्यताओं का प्रयोग करते हैं। व्यक्तिगत स्वार्थ जातिवाद एवं अन्य दोषों से युक्त ये कार्यकर्ता स्थानीय संस्थाओं को भ्रष्ट बनाने में महत्वपूर्ण भाग लेते हैं। केवल कार्यकर्ता ही नहीं वरन् स्थानीय जनता भी इन सभी दोषों से युक्त होती है। राजनैतिक दलों के सदस्य इसलिए अनुत्तरदायी एवं भ्रष्ट बने रह सकते हैं क्योंकि सामान्य जनता ही अनुत्तरदायी होती है। लोग प्रशासन की ओर प्रायः इस तरह से देखते हैं जैसे उसमें उनका अपना कुछ भी नहीं है। वे उसमें कल्पना पर आधारित गलतियाँ-ढूँढ़ते हैं और किसी सद्भावनापूर्ण कार्य में भी उसके निहित स्वार्थों की तलाश करते हैं। कई बार कानूनों को तोड़ना एक बड़े साहस और गर्व का काम समझा जाता है बिना टिकिट के यात्रा करने वाले लोग और करों की चोरी करने वाले लोग अपने साहसिक प्रयासों को बड़ा-चढ़ा कर सुनाते हुए पाये जाते हैं। इसके परिणामस्वरूप संगठित सामाजिक जीवन बिखर जाता है।

ऐसी स्थिति में यह अत्यंत आवश्यक हो जाता है कि स्थानीय सरकार की समस्याओं के प्रतिकूल दृष्टिकोण को बदला जाय। इसके दोषों को दूर करने के लिए आवश्यक कदम उठाये जायें तथा इन संस्थाओं को अधिक से अधिक प्रजातन्त्रात्मक बनाया जाय। आज की परिस्थितियों में यह आवश्यक समझा जाता है कि स्थानीय निकायों के सदस्यों को निर्वाचितों के प्रति उत्तरदायी बनाया जाय। यदि वे अनुत्तरदायित्व पूर्ण ढङ्ग से व्यवहार करते हैं तो उनको बूल में मिलाने के लिए निर्वाचकों को एक अवसर और दिया जाना चाहिए। स्थानीय निकायों को भंग किया जा सकता है और जनता को यह कहा जा सकता है कि यह इसलिए हुआ क्योंकि उनके निर्वाचित प्रतिनिधियों ने अपने कर्तव्यों की अवहेलना की। इन संस्थाओं पर नियंत्रण रखने के उपाय बिना किसी डर या पक्षपात के किये जाने चाहिए। नगरपालिका स्तर पर स्थिति को सुधारने के लिए अनेक मुझाव प्रस्तुत किये जाते हैं। प्रथम, यह कहा जाता है कि नगर परिषद् पूर्ण रूप से एक निर्वाचित निकाय होनी चाहिए। सहवृत्त की व्यवस्था को रखा जा सकता है किन्तु यह ध्यान रखना चाहिए कि इसका लाभ बहुमत वाले राजनैतिक दलों को न मिले। दूसरे, परिषद् का आंशिक रूप से त्रापिक निर्वाचन होना चाहिए। इस सम्बन्ध में ब्रिटिश व्यवस्था को अपनाया जाय। प्रत्येक वार्ड से तीन प्रतिनिधि लिए जाने चाहिए और इस प्रकार प्रतिवर्ष प्रत्येक वार्ड से एक प्रतिनिधि लिया जाय इससे लोगों की रुचि जगृत रहती है।

इसके अतिरिक्त इस व्यवस्था से लोकमत में होने वाले परिवर्तनों की सूचना भी प्राप्त होती है और इस परिवर्तन के मंदर्म में राजनैतिक दल अपनी नीतियों को समायोजित कर सकते हैं। इस प्रकार परिषद् के सदस्यों का कार्यकाल भी पाँच वर्ष न रखकर तीन वर्ष रखा जाय। यद्यपि इस प्रस्ताव

को नियमित करने में सच्ची सहायक सेवा दिव्य हित की है। प्रशासन के हित में माना जाता है। यदि कृषक उँट बनें हों तो प्रशासन सुखी बनाने में होने वाला नुकसान अधिक कम हो जाएगा। गांधी, भारत के स्थानीय निकायों में दिन मजिस्ट्रेट व्यवस्था को अदालत बना है उसे छोड़ सत्तक बनाना जाता चाहिए। उनको नियुक्ति अधिकार हवी चाहिए दिव्य अधिकारिक में उनके अधिकार को प्रशासन नहीं करना चाहिए। परिषद् की सभी सदस्यों पर गाँव पर सहायक मजिस्ट्रेट का अधिकार माना जाता चाहिए। यदि अधिकार दिए तो परिषद् द्वारा ही निया कर दिव्य इधम पूर्व मजिस्ट्रेट के सुधारों पर गाँव को मान माना जल्दी होना चाहिए। प्रत्येक परिषद् को केवल उन मामलों पर ही विचार-विमर्श करना चाहिए दिन के द्वारा प्रशासकीय नियंत्रण प्रशासन दिये जानें। और, मुख्य कार्यनिर्वाह अधिकारी को राज्य सरकार की सीक्रेट में परिषद् द्वारा नियुक्त या प्राविष्ट करने की व्यवस्था हवी चाहिए। उन पर तो राज्य को नैतिक बाधों की निवारण पर नियुक्त किया जाय व्यवस्था राज्य सरकार द्वारा सीक्रेट नार्मी की दीव में भी दिया जाय। अन्य अधिकारियों की नियुक्त भी हवी आधार पर भी जानी चाहिए। इनकी विशेषता और दृष्टि में दिव्य को एक मजिस्ट्रेट के हार में भी बना चाहिए जिसमें कि परिषद् और स्टॉक के प्रतिनिधि हों। दूसरे ज्यों में एक सीमित रूप में विचार-विमर्श को प्रारम्भ कर दिया जाय। विवेक, परिषद् पर अन्य मामलों में राज्य सरकार का नियंत्रण कम कर दिया जाना चाहिए कोई भी नया दैनिक लगान में पूर्व परिषद् को राज्य सरकार की आज्ञा केर की आवश्यकता न हो। स्थानीय निकाय यदि राज्य सरकार का बर्बर है तो भी यह बकरी न हो कि वह उसके सम्मुख अपना बगट प्रस्तुत करे; दिव्य सरकारों अनुदान के उपयोग पर पूरा नियंत्रण रखा जाना चाहिए। गैर-मानवी रूप में यदि कोई सच्ची किया जाय तो उसे उत्तरदायी मयदा से बचू किया जाना चाहिए। सरकार को अपना नियंत्रण मुख्यतः बाजिट एवं सहायता अनुदान द्वारा रखना चाहिए। जिस बाधों के लिए अनुदान दिया गया है उनके प्रतिनिधि किसी अन्य पर लपे करने को गैर-मानवी माना जाना चाहिए और उनसे बचू किया जाना चाहिए जो कि लपे के लिए उत्तरदायी है।

भारत में स्थानीय निकायों की वित्तीय समस्या मुख्य रूप से दो प्रकार की है—प्रथम, वे अपने वर्तमान खर्चों का पूरा पूरा साम नहीं उठा पाते और दूसरे, यदि वे पूरा पूरा साम उठाये तब भी उससे प्राप्त होने वाला राजस्व इतना नहीं होता कि स्थानीय प्रशासन की आवश्यकताओं को पूरा कर सके। प्रथम समस्या कुछ अधिक गम्भीर एवं सामान्य है। स्थानीय निकायों को उनके वर्तमान राजस्व के खर्चों का पूरा पूरा साम उठाने के लिए प्रयुक्त किया जाना चाहिए। एक सामान्य अनुभव के अनुसार म्यूनििसिपल एवं अनुमान के तरीके सतोषजनक नहीं हैं। करों को संग्रहित करने का कार्य कार्यपालिका अधिकारी को सौंपा जाय और उसे कुछ स्वतंत्र शक्तियाँ भी दी जाय। जो लोग कर नहीं दे पाय वे प्रत्येक प्रकार के होते हैं। प्रथम वे जिनका कि अधिक मूल्यांकन कर लिया जाता है और इस प्रकार वे कर को नियमित रूप से बरा करने में कठिनाई अनुभव करते हैं और दूसरे ऐसे जनमान लोग होते कि

अपने प्रभाव द्वारा करों की अदायगी से बच जाते हैं। जहां तक प्रथम प्रकार के लोगों का सम्बन्ध है उनसे कर वसूल करने के लिए एक योग्य मूल्यांकनकर्त्ता को नियुक्त किया जा सकता है किन्तु धनवान व प्रभावशाली व्यक्तियों से कर लेना एक मुश्किल समस्या है, यहां तक कि मुख्य कार्यपालिका अधिकारी भी ऐसे लोगों से कर लेने में कठिनाई का अनुभव करेगा। वह दण्ड देने के तरीकों का प्रयोग नहीं करना चाहेगा। ऐसे लोगों से निपटने का एक प्रभावशाली साधन यह है कि जनता के सामने इनका नाम खोल दिया जाय तथा ऐसे लोगों को स्थानीय चुनावों में मत देने के लिए अयोग्य सिद्ध कर दिया जाय। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए जिससे लोग समझ सकें कि उनके द्वारा जो धन दिया जा रहा है उसका सदुपयोग किया जायगा, इससे उनमें कर देने की प्रवृत्ति बढ़ेगी। असल में इस समस्या का सम्बन्ध लोगों में स्थानीय प्रशासन की कार्यकुशलता एवं ईमानदारी के प्रति विश्वास पैदा करना है। जनता एवं परिषद् के सदस्यों को यह बताया जाना चाहिए कि जब तक कोई कर वसूल नहीं करेंगे तब तक उन्हें सरकारी अनुदान नहीं दिया जायेगा।

SELECT READINGS

- 1 Report of the U P Municipal Taxation Committee 1903
- 2 Report of the Bombay Municipal Finance Committee 1938
- 3 Report of the Local Finance Enquiry Committee 1951
- 4 Report of the L S G Committee Madras 1882
- 5 Report of the L S G Committee, C P 1935
- 6 Report of the Local Self Government Committee Bombay 1939
- 7 Report of the Local Self Government Committee, U P 1939
- 8 Administrative Enquiry Committee Report 1948 (Bombay)
- 9 Report of the Greater Poona Municipal Constitution Committee Bombay 1948
- 10 Bombay General Administration Reports
- 11 Journal of Local Self Government Institute, Bombay
- 12 Local Self Government Review, Delhi
- 13 Aiyangar, P. D., The Law of the Municipal Corporation (1917) second edition 1922
- 14 Amarnath, The Development of Local Self Government in the Punjab 1849—1900—Punjab Government Publication
- 15 Basu, B. D., India under the British Crown, Calcutta 1933
- 16 Beveridge, Henry, A Comprehensive History of India Vol III London 1871
- 17 Boman Bahram The ... the
- 18 Bisheshwar Prasad
- 19 Blunt, Edward Social Service in India London 1938
- 20 Buck A. E., Municipal Finance, New York, 1926
- 21 Cambridge History of India Vol VI
- 22 Carstairs Robert, A Plea for better Local Government in Bengal London 1904
- 23 Cole, G. D. H. Local and Regional Government Cassel and Co Ltd London 1947
- 24 Directory of Local Self Government in India published by L. S. G. Institute Bombay, 1941
- 25 Finer, Herman, The English Local Government, Methuen, London 1933
- 26 Finer, Herman Municipal Trading, a study in Public Administration, George Allen and Unwin Ltd., London 1941

27. Forrest, The Indian Municipality and Some Practical Hints on its Every Day Work, Calcutta 1909 and 1925.
28. Gyan Chand, Local Finance in India, Kitabistan, Allahabad 1947.
29. Groves, H. M., Financing Government New York.
30. Harris, G. M., Local Government in Many Lands, P. S. King and Sons Ltd., London 1933.
31. Halsbury, Laws of England. Vols. 1 to 31, London, 1907.
32. Hunter, William Wilson, Life of Lord Mayo, London 1876.
33. Hunter, W. W., Mayo (Earl of) Oxford 1891.
34. Hunter, W. W., The Indian Empire Its History, People and Products London 1893
35. Laski and Others, A Century of Municipal Progress, George Allen and Unwin Ltd., London 1936.
36. Masani, R. P., Evolution of Local Self-Government in Bombay. Oxford 1929.
37. Masterman, C. F. G., How England is Governed, London 1927
38. Munro, W. B., Principles and Methods of Municipal Administration, Macmillan, New York 1935.
39. Mill, J. S., Representative Government (World Classics).
40. Pfiffner, John M., Public Administration, The Ronald Press Company, New York 1946.
41. Robson, The Development of Local Government, George Allen and Unwin 1931.
42. Sharma, M. P., Local Government and Finance in U. P. Kitab-Mahal Allahabad 1946
43. Local Self-Government in India Hind Kitabs Ltd., Bombay 1951.
44. Shah, K. T. and Bahadurji, Constitution, Functions and Finance of Indian Municipalities, Bombay 1925.
45. Shourie, H. D., A plan of Municipal Reform in India Indian Book Co. Ltd., Church Road, Kashmere Gate, Delhi
46. Shelley, A. N. C., The Councils, Nelson, London 1939.
47. Sterndale, R. C., Municipal Work in India, Calcutta 1881.
48. Venkatarangaiya, M., The Development of Local Boards in Madras Presidency, Bombay 1938.
49. Wacha, The Rise and Growth of Bombay Municipal Government, Madras 1913.
50. Webb S. Grants-in-aid, a Criticism and a proposal

51. Willoughby, Principles of Public Administration (Central Book Depot, Allahabad)
52. Zink, M., Government of Cities in the United States, Macmillan New York 1950
53. Study Group of the Institute of Public Administration. The Elements of Local Government Establishment Work, George Allen and Unwin Ltd., London 1951
54. Report of the Committee on the Training of Civil Servants Cmd 6525, 1944 H M S O
55. Baden Powell, B. H., The Indian Village Community, London 1896
56. Banerjee, Sir " " " " " " " " " " " "
57. Barfivala, C

58. Bhargava, M " " " " " " " " " " " "
Lucknow 1936
59. Chailley J., Administrative Problems of British India, London, 1910
60. Cross, C M. P., The Development of Self Government in India, 1858-1914 Chicago, 1922.
61. " " " " " " " " " " " "
62. " " " " " " " " " " " "
63. " " " " " " " " " " " "
64. " " " " " " " " " " " "
65. " " " " " " " " " " " "

66. Ilbert, Sir C., The Government of India. 3rd edn., London, 1915
67. Katju, Dr K N., 'A Scheme for Local Self-Government in Rural Areas', Indian Journal of Economics, xx (1939).
68. Local Self-Government Institute Bombay Local Self Government Year Book, 1928 Poona, 1927
69. Malabari, P B M., 'Bombay in Making. 1661-1726. London, 1910
70. Masani, R. P., Evolution of Local Self Government in Bombay Bombay, 1929
71. Matthal, J., Village Government in British India London, 1915
72. Russell, T. B., The Principles of Local Government in England and their Application in India Madras, n d
73. Venkatarangaya, M., Local Boards in Madras Madras, 1934.

